

Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie)

Becker, Irene; Hauser, Richard; Kortmann, Klaus; Mika, Tatjana; Strengmann-Kuhn, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, I., Hauser, R., Kortmann, K., Mika, T., & Strengmann-Kuhn, W. (2003). *Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie)*. Frankfurt am Main: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-320956>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Nicht-Inanspruchnahme
zustehender Sozialhilfeleistungen
(Dunkelzifferstudie)**

Endbericht

*zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und
Soziale Sicherung*

Dr. Irene Becker und Prof. Dr. Richard Hauser (Universität Frankfurt a. M.)

unter Mitarbeit von

Dr. Klaus Kortmann, Peter Sopp und Tatjana Mika (Infratest Sozialforschung),

Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn (Universität Frankfurt a. M.)

Frankfurt a. M., Oktober 2003

1	Inhalte des Gutachtenauftrags und Berichtskonzeption	4
	Erster Teil: Empirische Grundlagen	6
2	Beschreibung der verwendeten Datenquellen	6
2.1	<i>Auswahl von drei alternativen Datenquellen</i>	6
2.2	<i>Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS, 1998)</i>	7
2.3	<i>Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP, 15. Welle, 1998)</i>	9
2.4	<i>Das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP, 1. Welle, 1998/99)</i>	12
3	Zur Frage der Repräsentativität der EVS, des SOEP und des NIEP für den Niedrigeinkommensbereich	16
3.1	<i>Gegenüberstellung mit Ergebnissen des Mikrozensus 1998</i>	16
3.1.1	Ausgangspunkt und methodischer Ansatz des Vergleichs	16
3.1.2	Vergleich von Umfang und Strukturen des Niedrigeinkommensbereichs	18
3.2	<i>Gegenüberstellung mit Sozialhilfe- und Wohngeldstatistik</i>	25
3.2.1	Methodische Vorbemerkung	25
3.2.2	Gegenüberstellung mit der Sozialhilfestatistik	26
3.2.3	Gegenüberstellung mit der Wohngeldstatistik	35
3.3	<i>Fazit der Repräsentativitätsprüfungen</i>	40
4	Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen einer Simulationsanalyse von Ansprüchen auf Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)	42
4.1	<i>Modellmäßige Darstellung der Bestimmungen im Bundessozialhilfegesetz zur Bemessung des sozio-kulturellen Existenzminimums und der Anspruchsvoraussetzungen 1998</i>	42
4.2	<i>Systematische Gegenüberstellung der relevanten Datenquellen mit einem formalisierten Anforderungsprofil</i>	48
	Zweiter Teil: Basissimulation	53
5	Erkenntnisziele der Basissimulation	53
6	Entwicklung des Basismodells	54
6.1	<i>Grundstruktur und Vereinfachungen des Modells</i>	54
6.2	<i>Besonderheiten bei Haushalten mit selbstgenutztem Wohneigentum</i>	58
6.3	<i>Diskussion vernachlässigter Restriktionen bei der Anspruchsprüfung – zwei Beispiele</i>	61
6.3.1	Einzelfallorientierung der Hilfe zum Lebensunterhalt	61
6.3.2	Pkw-Besitz – ein allgemeines Ausschlusskriterium?	61
6.3.3	Zum Kriterium der Angemessenheit der Unterkunftskosten von Mietern	63
7	Ergebnisse der Basissimulation	65
7.1	<i>Vorbemerkungen zu begrifflichen Abgrenzungen und zur Darstellungsweise von bekämpfter und verdeckter Armut</i>	65

7.2	<i>Gegenüberstellung von EVS-, SOEP- und NIEP-Ergebnissen</i>	68
7.2.1	Bekämpfte Armut nach Angaben in der jeweiligen Datenbasis	68
7.2.2	Bekämpfte Armut nach Ergebnissen der Basissimulation	70
7.2.3	Verdeckte Armut nach Ergebnissen der Basissimulation	71
7.3	<i>Schlussfolgerung aus methodischer Perspektive</i>	75
Dritter Teil: Spezifische Simulationen		77
8	Verfeinerungen der Simulationen: spezifische Modelle für EVS, SOEP und NIEP	77
8.1	<i>Konzeptionelle Erweiterungen gegenüber der Basissimulation</i>	77
8.2	<i>Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens</i>	80
8.3	<i>Modifizierungen des Einkommenskonzepts</i>	83
8.4	<i>Erweiterungen bei der Bedarfsbemessung</i>	84
9	Ergebnisse	85
9.1	<i>Ergänzung der Basissimulation um die Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens</i>	85
9.1.1	Varianten der approximativen Berücksichtigung des Vermögens auf Basis des SOEP	85
9.1.2	Gegenüberstellung des Einflusses der Berücksichtigung des Vermögens auf die Ergebnisse von EVS, SOEP und NIEP	89
9.2	<i>Ergebnisse der spezifischen Simulationen</i>	93
9.2.1	Gegenüberstellung der Ergebnisse von EVS, SOEP und NIEP nach Berücksichtigung zusätzlicher anspruch relevanter Merkmale	93
9.2.2	Zur Güte der Simulationen	98
9.2.3	Vergleich mit den Ergebnissen früherer Studien	104
9.2.4	Sensitivitätsanalysen	113
9.2.5	Strukturen der Bevölkerung in verdeckter Armut	119
9.2.6	Zum Inanspruchnahmeverhalten von ausländischen Haushalten	127
9.2.7	Verdeckte Armut 1993 und 1998: Gegenüberstellung von Ergebnissen der spezifischen Simulation auf Basis der EVS	132
10	Schlussfolgerungen zum Ausmaß verdeckter Armut	136
Vierter Teil: Potenzielle Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU-Leistungen		139
11	Hypothesenbildung	139
11.1	<i>Rational Choice Theory versus soziologische Handlungstheorien</i>	139
11.2	<i>Zur empirischen Umsetzung des Kosten-Nutzen-Modells</i>	144
11.3	<i>Zur empirischen Umsetzung handlungstheoretischer Ansätze</i>	151
11.4	<i>Schlussfolgerungen</i>	154
12	Gruppenspezifische Quoten der Nicht-Inanspruchnahme nach Ergebnissen von EVS, SOEP und NIEP	156
12.1	<i>Ein einfacher methodischer Ansatz</i>	156

<i>12.2 Beziehungen zwischen hypothetischen Erklärungsfaktoren und gruppenspezifischen Quoten der Nicht-Inanspruchnahme</i>	158
12.2.1 Zur Bedeutung der Anspruchshöhe	158
12.2.2 Zur Bedeutung von Haushaltskonstellationen	160
12.2.3 Zur Bedeutung von weiteren Proxy-Variablen	164
<i>12.3 Schlussfolgerungen über besondere Betroffenheiten von verdeckter Armut</i>	168
13 Spezifische empirische Analysen auf Basis des NIEP	170
<i>13.1 Fragestellungen und Vorgehensweise</i>	170
<i>13.2 Zur Bedeutung von subjektiven Wahrnehmungen und persönlichen Umständen für die Quote der Nichtinanspruchnahme – Gegenüberstellung von bekämpfter und verdeckter Armut</i>	172
13.2.1 Erfahrungen mit Ämtern und Behörden	172
13.2.2 Einstellungen zur Sozialhilfe und Wahrnehmung von Stigmatisierung in der Gesellschaft	175
13.2.3 Potenzielle familiäre Unterstützung	180
13.2.4 Soziale Herkunft und früherer Sozialhilfebezug	183
<i>13.3 Kognition und Einstellungen von Haushalten in verdeckter Armut</i>	187
13.3.1 Kenntnisse über sozialhilferechtliche Regelungen	187
13.3.2 Einstellungen und Wahrnehmungen der Bevölkerung in verdeckter Armut	195
13.3.3 Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU nach eigenen Angaben der Betroffenen	200
<i>13.4 Schlussfolgerungen zur Bedeutung von Erfahrungen, Einstellungen, Wahrnehmungen und Informationsdefiziten für die Nicht-Inanspruchnahme von HLU</i>	207
Abschließender Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	211
Ausgewählte Literatur	221

1 Inhalte des Gutachtenauftrags und Berichtskonzeption

Am 06.11.2001 erteilte das damalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung den Auftrag, ein Gutachten über die „Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie)“ gemäß dem Angebot vom 21.06.2001 zu erstellen. Die Studie soll sich in die laufende Armuts- und Reichtumsberichterstattung einfügen, zu der die Bundesregierung durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 19.10.2001 verpflichtet ist. Zuständiger Auftraggeber ist mittlerweile das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.

Die Fragestellung der Untersuchung ist auf die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz beschränkt. Das Ziel ist, mit der Bereitstellung wissenschaftlich fundierter Schätzungen zu Umfang und Struktur der Bevölkerung in verdeckter Armut die Grundlagen für politische Entscheidungen über Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu verbessern. Zwar liegen bereits mehrere empirische Arbeiten zu diesem Thema vor¹; sie sind allerdings wegen unterschiedlicher methodischer Ansätze und teilweise verschiedener Datenquellen – über deren jeweilige Repräsentativität für den unteren Einkommensbereich Unsicherheiten bestehen – nicht unmittelbar vergleichbar; folglich sind die z. T. erheblichen Differenzen und Widersprüche zwischen den Ergebnissen dieser Arbeiten nicht ohne Weiteres zu interpretieren.² Vor diesem Hintergrund soll mit dem Gutachten

- a) ein einheitliches – und damit notwendigerweise stark vereinfachendes – Auswertungskonzept für verschiedene relevante Datenquellen erarbeitet werden, um zu vergleichbaren Ergebnissen zum Inanspruchnahmeverhalten und zum nicht ausgeschöpften Anspruchsvolumen zu kommen. Dabei sind die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) und das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) – jeweils mit den Daten für 1998 – einzubeziehen. Darüber hinaus sind
- b) spezifische Simulationsmodelle zu entwickeln, um die jeweiligen Stärken der drei genannten Datenquellen auszunutzen und den Effekt der Berücksichtigung weiterer Merkmale auf die Schätzergebnisse zu ermitteln. Parallel dazu soll
- c) den Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen nachgegangen werden. Auf der Basis theoretischer Vorüberlegungen waren bereits in einer sehr frühen Projekt(vorbereitungs)phase entsprechende Fragen für das NIEP-Erhebungsprogramm zu entwickeln, um diese in die beiden letzten Wellen ergänzend einbringen zu können.

¹ Vgl. z. B. Hartmann (1981); Transfer-Enquete-Kommission (1981), S. 172 f.; Hauser/Hübinger (1993a und 1993b); Hauser/Semrau (1990); Hübinger/Neumann (1997); Kayser/Frick (2000); Klanberg/Kortmann (1978); Neumann/Hertz (1998); Neumann (1999); Riphahn (2001); Transfer-Enquête-Kommission (1981); und die stark methodisch orientierte Studie von Berntsen/Renner/Semrau/Stubig (2001).

² Vgl. die sehr aufschlussreiche Literaturübersicht in Engels/Sellin (2000).

In zwei vorgelegten Zwischenberichten ist der Auftraggeber über Arbeitsschritte und -ergebnisse in den ersten vierzehn Monaten der Projektlaufzeit (von insgesamt zwei Jahren) informiert worden. Die Berichte bezogen sich auf methodische Fragen und die Entwicklung des konzeptionellen Ansatzes eines einheitlichen Basismodells zur Simulation von HLU-Ansprüchen. Im zweiten Zwischenbericht standen die Diskussion verschiedener Varianten der Berücksichtigung anspruchsrelevanter Merkmale und erste, vorläufige Auswertungsergebnisse im Mittelpunkt; die dabei gewonnenen Erfahrungen mit dem Datenmaterial dienten als Basis für die dem Folgenden zugrunde liegenden Simulationsrechnungen. Der hiermit vorgelegte Endbericht dokumentiert also nicht alle Ergebnisse der gesamten Projektlaufzeit, sondern konzentriert sich auf die Quintessenz und Schlussfolgerungen der beiden Zwischenberichte und die darauf aufbauenden weiteren Analysen.

Erster Teil: Empirische Grundlagen

2 Beschreibung der verwendeten Datenquellen

2.1 *Auswahl von drei alternativen Datenquellen*

Eine Untersuchung der Frage nach der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen stellt hohe Anforderungen an die empirische Basis. Die Daten sollten

- repräsentativ für die Bevölkerung im unteren Einkommenssegment sein;
- Einkommen und Vermögen mit den genauen Beträgen und differenziert nach Arten – möglichst nicht nur auf der Haushaltsebene, sondern auch auf den Ebenen der Bedarfsgemeinschaft und der Personen – sowie genaue Angaben zu den Wohnkosten umfassen;
- demografische Merkmale und gegebenenfalls Behinderungen aller Personen sowie Verwandtschaftsbeziehungen
- und – zur Abschätzung möglicher verhaltensrelevanter Einflüsse – subjektive Einstellungen gegenüber der Sozialhilfe, Empfindungen wie Scham und Stolz, Kenntnisse der gesetzlichen Regelungen u. ä. enthalten; sowie
- gegebenenfalls Anhaltspunkte über die materiellen Verhältnisse von Eltern bzw. Kindern außerhalb des betrachteten Haushalts einschließen.

In Anbetracht dieses Anforderungsprofils wurden für die folgende Analyse drei Datenquellen ausgewählt: die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) und das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) – und zwar jeweils für das Jahr 1998 (NIEP: 1998/99), dem einzigen Jahr mit ungefährender zeitlicher Übereinstimmung. Mit diesen Umfragen werden die ersten drei der oben genannten Kriterien mehr oder minder weitgehend erfüllt, worauf in den folgenden Abschnitten näher eingegangen wird. Den beiden weiteren Anforderungen wird allerdings nur im NIEP ansatzweise entsprochen, so dass das Projektthema nicht mit allen Datenquellen gleichermaßen vertiefend bearbeitet werden kann.

Die Entscheidung, sich nicht auf eine Datenbasis zu beschränken, sondern Alternativen einzubeziehen, beruht auf der Erfahrung, dass jede Erhebung spezifische Vorzüge und Schwächen hat. Demzufolge kann von empirischen Analysen keine exakte Wiedergabe der Realität erwartet werden. Vielmehr kann lediglich eine Annäherung an die Realität erfolgen, und dabei erscheint eine Herangehensweise auf verschiedenen Wegen als sinnvoll, um eine Bandbreite für die ungefähren tatsächlichen Gegebenheiten abzustecken.

Auch vor dem Hintergrund der erwähnten Abweichungen zwischen vorliegenden Ergebnissen zur verdeckten Armut empfiehlt sich die Einbeziehung mehrerer Datenquellen. Hinsichtlich der bisher kaum erklärbaren Diskrepanzen sind zwei Ursachenkomplexe zu unter-

scheiden. Erstens differieren die methodischen Ansätze, die Operationalisierungen bei der Umsetzung der institutionellen Regelungen in Algorithmen, die Approximationen von relevanten Merkmalen und die Schätzverfahren der einzelnen empirischen Studien. Zweitens sind systematische Effekte auf die Ergebnisse infolge spezifischer Eigenschaften der jeweiligen Datenquelle zu erwarten. Dem ersten Problem wird im Folgenden (Zweiter Teil) durch die Entwicklung eines einheitlichen Simulationsmodells weitgehend entgegengewirkt, so dass sich zeigen wird, inwieweit strukturelle Unterschiede zwischen den empirischen Grundlagen für abweichende Ergebnisse verantwortlich sind. Unter diesem Aspekt sind die Ausführungen zu den verwendeten Datenquellen bei der Interpretation aller Ergebnisse zu berücksichtigen.

2.2 *Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS, 1998)*

Mit den seit 1962/63 in ungefähr fünfjährigem Abstand durchgeführten Einkommens- und Verbrauchsstichproben werden detailliert Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte sowie ihre Wohnbedingungen, die wichtigsten Vermögensarten – Geld- und Immobilienvermögen sowie die Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern – und Schulden erfasst. Die Erhebung ist als *Querschnittsbefragung* angelegt, die teilnehmenden Haushalte können also nicht im Zeitablauf beobachtet werden. Ein wesentlicher Vorteil der EVS gegenüber – abgesehen vom Mikrozensus – anderen sozialwissenschaftlichen Umfragen ist ihr großer *Stichprobenumfang*, der 1998 bei ca. 60.000 Haushalten lag. Auch die Erfassung von Einnahmen und Ausgaben über kontinuierliche *Anschreibungen* ist für viele Fragestellungen positiv zu werten, da mit einem höheren Erfassungsgrad als bei retrospektiven Fragen oder bei einer Momentaufnahme nach dem Stichtagskonzept zu rechnen ist; dieser Aspekt ist im vorliegenden Zusammenhang insofern von Bedeutung, als zur Simulation von Sozialhilfeansprüchen genaue Angaben zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen erforderlich sind.

Neben den genannten „Stärken“ der EVS sind allerdings einige methodische Besonderheiten zu beachten, welche die Repräsentativität tendenziell einschränken. Mit der Bezugnahme auf private *Haushalte* werden die in Einrichtungen (Kasernen, Altersheimen, Wohnheimen, Justizvollzugsanstalten etc.) lebenden Personen sowie Personen ohne festen Wohnsitz (Wohnsitzlose, Nichtsesshafte) grundsätzlich ausgeschlossen – insofern ist die EVS konzeptionell bedingt nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung.

Die Auswahl erfolgt als *Quotenstichprobe*, deren Ergebnisse auf der Basis des jeweils vorangegangenen Mikrozensus – unter Berücksichtigung sozio-demografischer Merkmale und der Verteilung nach Nettoeinkommensklassen – hochgerechnet werden. Die Abweichung vom stichprobentheoretisch idealen Zufallsverfahren beruht auf der Überlegung, dass infolge der Freiwilligkeit der Beteiligung an den sehr umfangreichen Befragungen der systematische

Fehler im Falle einer Zufallsauswahl so groß wäre, dass er den dann abschätzbaren Zufallsfehler bei Weitem übersteigen würde. Systematische Fehler treten freilich auch beim Auswahlverfahren der EVS auf und sind angesichts der Verschiedenartigkeit der Vorgehensweisen zur Rekrutierung der Stichprobenteilnehmer kaum abschätzbar. Allein wegen des für die Befragten hohen Aufwands durch die erforderliche genaue Buchführung über Einnahmen und Ausgaben muss von einer gewissen Selektivität der Stichprobe ausgegangen werden, da vorwiegend Personen mit einer Neigung zu Aufzeichnungen zur Teilnahme bereit sein dürften. Trotz aller Bemühungen, die systematischen Verzerrungen durch Quotierungen, Werbemaßnahmen zur Erreichung der Quotenvorgaben und schließlich durch das Hochrechnungsverfahren zu begrenzen, ist mit Repräsentativitätsfehlern zu rechnen. So gibt es einige Indizien für einen Mittelstands-Bias, der im Einzelnen aber nicht quantifizierbar ist³. Für den vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies, dass Schätzungen zu Armut und Nicht-Inanspruchnahme von zustehenden Sozialhilfeleistungen auf Basis der EVS tendenziell zu gering ausfallen – zumindest hinsichtlich der absoluten Zahlen; wie im Folgenden noch zu zeigen ist, gilt dies allerdings tendenziell auch für die anderen Umfragen. Unabhängig davon könnte eine Untererfassung der verdeckten im Verhältnis zur bekämpften Armut daraus resultieren, dass Personen, die den Gang zum Sozialamt wegen der Antragsformalitäten scheuen, häufig auch vor den Anforderungen durch eine schriftliche, drei Monate andauernde Befragung zurückschrecken.

Zu den aus der Stichprobenart möglicherweise folgenden Verzerrungen, kommen weitere Einschränkungen der Repräsentativität durch die offensichtlich *unzureichende Berücksichtigung der Haushalte mit ausländischer Bezugsperson*. Diese werden zwar seit 1993 grundsätzlich einbezogen; die Teilnahmebereitschaft ist aber so gering, dass spezielle Analysen zur Situation der ausländischen Bevölkerung sich aus stichprobentheoretischen Gründen verbieten. Da diese Teilpopulationen zudem nicht gesondert hochgerechnet werden, ist auch mit Verzerrungen von Ergebnissen der EVS für die Gesamtbevölkerung zu rechnen. Die in der EVS bestehenden Schwierigkeiten, die ausländische Bevölkerung zu erreichen, sind wahrscheinlich zumindest teilweise auf das fehlende Angebot fremdsprachlicher Erhebungsunterlagen zurückzuführen. Die Beschränkung auf deutschsprachige Interviewer, Fragebögen und Haushaltsbücher dürfte auch zu einer Verzerrung innerhalb der überhaupt für eine Beteiligung gewonnenen Ausländer führen, indem die nicht integrierten Teilgruppen mangels ausreichender Sprachkenntnisse systematisch „abgeschreckt“ werden.

Während der *Erhebungszeitraum* für alle Befragten in den früheren Stichproben ein Jahr umfasste, ist er 1998 erstmalig auf drei Monate beschränkt. Wegen des angewandten Rotati-

³ Vgl. dazu Hauser/Becker (2001), S. 49f. und S. 53-60.

onsverfahrens – jeweils ein Viertel der Stichprobenteilnehmer wird in je einem Quartal befragt – werden aber dennoch Daten über das gesamte Jahr erhoben. Dies hat allerdings den Nachteil, dass infolge saisonaler Schwankungen bzw. Bezüge die Einnahmen und Ausgaben der verschiedenen *Quartalspopulationen nur begrenzt vergleichbar* sind. Ein weiteres Problem, insbesondere für die Dunkelzifferstudie, ist darin zu sehen, dass die *Bezugsdauer* der einzelnen, im Quartal angefallenen Einkommen aus dem aufbereiteten Datenmaterial *nicht ersichtlich* ist. So kann im Grenzbereich von Armutsschwellen nicht zwischen sehr kurzer oder mehrere Monate dauernder Einkommensarmut bzw. nach der Dauer des Sozialhilfebezugs differenziert werden, und bei geringen Arbeitseinkommen ist nicht ersichtlich, ob es sich um auf die Erhebungsperiode gleichmäßig verteilte Niedriglöhne handelt oder aber um ein mittleres Arbeitseinkommen, das aber nur während eines Teils der Erhebungsperiode bezogen wurde. Die Erhebungsmethode durch laufende Anschreibungen hat also neben dem Vorteil der vergleichsweise großen Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben – wegen der fehlenden Codierung der Verlaufsdaten – auch Nachteile. Das für die HLU-Anspruchsprüfung erforderliche Einkommen kann folglich aus den Angaben der Befragten nur für einen Dreimonatszeitraum berechnet bzw. „generiert“ und dann in einen Monatsdurchschnitt umgerechnet werden – eine wesentliche Ungenauigkeit gegenüber dem eigentlich maßgeblichen Monatseinkommen.

Schließlich werden die Analysemöglichkeiten auf Basis der EVS dadurch eingeschränkt, dass dem umfassenden Fragenprogramm hinsichtlich des Haushaltsbudgets nur eine *begrenzte Standarddemografie* gegenübersteht und nur sehr wenige Variablen erhoben werden, die zur Erklärung von Einkommen herangezogen werden könnten.⁴ Es fehlen zudem jegliche Informationen zur Biografie der erwachsenen Personen – beispielsweise zum Erwerbsverlauf und zur Zahl der Kinder, die nicht mehr im Haushalt leben – sowie zu subjektiven Einstellungen und Erwartungen, zu sozialen Netzwerken und Kontakten außerhalb des eigenen Haushalts. Von daher bietet die EVS keine geeignete Basis zur Untersuchung von Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen.

2.3 Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP, 15. Welle, 1998)

Im Gegensatz zur EVS ist das Sozio-ökonomische Panel (SOEP)⁵ eine *Längsschnitt-Erhebung* mit seit 1984 alljährlicher Wiederholungsbefragung derselben Personen – sofern

⁴ Zu diesen wenigen Variablen zählen beispielsweise die 1998 erstmals erhobene wöchentliche Arbeitszeit – differenziert nach Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung – und der höchste berufliche Ausbildungsabschluss.

⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang Krause/Frick/Goebel/Otto/Wagner (2001), S. 19ff.; Rendtel/Wagner/Frick (1995); Wagner (1991);

ihre Teilnahmebereitschaft aufrechterhalten werden kann. Der Fragenkatalog umfasst einerseits mehr Lebensbereiche als der der EVS, indem neben dem Einkommen eine Vielzahl sozio-demografischer Merkmale sowie auch einige subjektive Indikatoren erhoben werden, andererseits werden beispielsweise der Wert des Geld- und Immobilienvermögens nicht und die privaten Ausgaben nur für Lebensmittel und Wohnen erfasst. Der *Stichprobenumfang* ist mit ca. 7.700 Haushalten im Jahr 1998 wesentlich kleiner als der der EVS, so dass der Niedrigeinkommensbereich entsprechend schwächer besetzt ist. Der exogenen Bevölkerungsdynamik infolge von Zuwanderung wurde durch die Ziehung entsprechender Ergänzungsstichproben Rechnung getragen und somit ein hohes Maß an Repräsentativität auch im Bevölkerungsquerschnitt gewahrt. Die mit zunehmender Laufzeit einer Wiederholungsbefragung bedingten Verzerrungen durch „Panel-Mortalität“ werden mit Hochrechnungsfaktoren, welche die Verbleibwahrscheinlichkeiten berücksichtigen, korrigiert. Im Jahr 2000 wurde der Stichprobenumfang des SOEP ungefähr verdoppelt⁶, was die Analysemöglichkeiten hinsichtlich des unteren Rands der Verteilung wesentlich verbessert; da sich die Berechnungen zur verdeckten Armut aber hauptsächlich auf das allen drei Erhebungen gemeinsame Jahr 1998 beziehen sollen, kann diese Verbesserung des SOEP zunächst nicht genutzt werden.

Das SOEP ist – anders als die EVS – als *Stichtagsbefragung* angelegt, und die Erfassung der *Einkommen* erfolgt *nach mehreren Konzepten*, insgesamt aber weniger differenziert als mit der EVS. Zum einen wird pauschal nach dem Haushaltsnettoeinkommen insgesamt im Erhebungsmonat gefragt („income screener“), wobei von erheblichen Schätzfehlern durch die Befragten, überwiegend von einer Unterschätzung der Einkommen auszugehen ist. Zum anderen werden die wichtigsten Einkommensarten enumerativ erfragt, und zwar für den laufenden Monat und für das vorangegangene Jahr, so dass – ähnlich wie mit den EVS-Daten, dort allerdings nur quartalsbezogen – das relevante Einkommen generiert werden kann. Lohn- bzw. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge werden allerdings nicht erhoben. Deshalb ist als Ergänzung zu den retrospektiv erhobenen Jahreseinkommen ein Steuer- und Sozialabgabenmodul entwickelt worden, mit dem Haushaltsnettoeinkommen simuliert werden können,⁷ die allerdings mangels genauer Kenntnisse über alle steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten auf individueller Ebene tendenziell zu niedrig ausfallen. Beim enumerativen Monatseinkommenskonzept wird dagegen für die Erwerbseinkommen sowohl nach den Brutto- als auch nach den Nettobeträgen gefragt, so dass die Pflichtabgaben zumindest insoweit indi-

⁶ Teilstichprobe F: 6.052 Haushalte mit 14.525 Personen. Im laufenden Jahr wurde das SOEP um eine weitere Teilstichprobe ergänzt, allerdings speziell zur Erfassung von „reichen“ Haushalten, was im vorliegenden Zusammenhang irrelevant ist.

⁷ Vgl. Schwarze (1995).

rekt erfasst sind. Ansonsten werden lediglich Bruttobeträge erhoben. Da viele Transfereinkommen steuerfrei sind, ist die fehlende direkte Erhebung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zwar insoweit irrelevant; bei Renten- und Pensionsempfängern führt sie aber zu einer Überschätzung der Einkommen, da diese Transfers zumindest teilweise steuerpflichtig sind und ein großer Teil der Rentenempfänger zudem in der Krankenversicherung der Rentner pflichtversichert ist.

Trotz dieser inhaltlichen Einschränkung der Eignung des Monatseinkommenskonzepts des SOEP wird es schwerpunktmäßig der folgenden Analyse zugrunde gelegt. Denn für die Frage, ob ein Sozialhilfeanspruch vorliegt oder nicht, ist die kurzfristige, monatliche Einkommenssituation, nicht das Jahreseinkommen entscheidend. Eine wesentliche Verzerrung der *generierten Monatseinkommen* kann allerdings aus fehlenden Angaben („missings“) zu einzelnen Einkommenskomponenten resultieren. Deshalb wird – anders als bei den dem Zweiten Zwischenbericht zugrunde liegenden vorläufigen Berechnungen – ein modifizierter „income screener“ als Kontrollvariable berücksichtigt. Diese Kontrollvariable ergibt sich aus dem Haushaltsnettoeinkommen laut Screener abzüglich empfangener HLU, Erziehungsgeld, BAföG und sonstiger Einkommen von Studierenden. Falls das generierte Monatseinkommen noch geringer als der mit dem Screener erhobene, tendenziell unterschätzte und um die genannten Einkommensarten korrigierte Betrag ausfällt, wird letzterer als Einkommen bei der HLU-Anspruchssimulation herangezogen.

Wie die EVS ist auch das SOEP konzeptionell auf private *Haushalte* ausgerichtet, so dass auch hier Personen ohne festen Wohnsitz nicht erfasst werden. Ein Teil der in Institutionen lebenden Bevölkerung wird mittlerweile aber repräsentiert, und zwar soweit es sich um Personen handelt, die erst im Laufe der Paneljahre von einem privaten Haushalt in eine Institution – beispielsweise in ein Altersheim – gewechselt sind.

Anders als die EVS ist das Panel eine *mehrfach geschichtete Zufallstichprobe*. Aber auch bei dieser theoretisch vorteilhaften Auswahlart muss infolge von Verweigerungen der Beteiligung mit systematischen Verzerrungen gerechnet werden. Von daher wird eine Hochrechnung anhand mehrerer demografischer Merkmale vorgenommen – allerdings ohne die für die EVS praktizierte Anpassung auch an die Verteilung der Haushalte nach Nettoeinkommensklassen im Mikrozensus. Die Umgewichtungen sind also geeignet, die Struktur der Stichprobenpopulation nach Altersgruppen, Haushaltstypen, sozialen Stellungen u. ä. zu korrigieren, damit kann allerdings ein eventuell vorhandener Mittelstands-Bias allenfalls teilweise (indirekt) ausgeglichen werden. Falls befragungswillige Haushalte in allen sozio-demografischen Gruppen überproportional den mittleren Einkommensbereichen angehören, bleibt diese Verzerrung

trotz Hochrechnung bestehen. Das Hochrechnungsverfahren der EVS dürfte allerdings keine wesentlich größere Abschwächung des Mittelstands-Bias bewirken, da die mit dem Mikrozensus abgebildete Nettoeinkommensverteilung als nicht sehr zuverlässig gilt – der Mikrozensus ist nicht für Verteilungsrechnungen konzipiert – und die Klassengrenzen teilweise recht weit auseinander liegen.

Ein wesentlicher Vorzug des SOEP ist die intensive und offensichtlich erfolgreiche Bemühung um eine weitgehende Repräsentation auch der *ausländischen Bevölkerung*. So umfasst das SOEP nicht nur eine überproportionale Substichprobe für Ausländer aus typischen Gastarbeiterländern⁸ (zu Beginn des Panels) und – wie bereits erwähnt – auch für Zuwanderer (erstmalig 1994/95). Die Erhebungsunterlagen wurden auch in die wichtigsten Fremdsprachen übersetzt und von entsprechend geschulten Interviewern vermittelt, so dass auch nicht oder nur wenig integrierte Ausländergruppen erreicht wurden; das Erhebungsverfahren der EVS wirkt sich in diesem Punkt – wie bereits ausgeführt – wesentlich selektiver aus.

2.4 Das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP, 1. Welle, 1998/99)

Seit dem Frühjahr 1998 führt Infratest Sozialforschung im Auftrag der Bundesregierung das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) durch.⁹ Das NIEP ist als eine halbjährliche telefonische Wiederholungsbefragung von Haushalten im unteren Einkommensbereich (unteres Quintil) angelegt, soll also ausdrücklich nicht die Gesamtbevölkerung repräsentieren. Es handelt sich – wie das SOEP – um eine *Längsschnittbefragung* mit zunächst allerdings nur 6 Wellen.¹⁰ Die Erhebung soll Informationen über den Verlauf dynamischer Prozesse der Armutsentstehung und -überwindung liefern, die in dieser Form bisher nicht zur Verfügung stehen, und damit die Grundlage für gezielte präventive und reaktive Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut und Sozialhilfeabhängigkeit schaffen.

Die erste Welle wurde zwischen November 1998 und Mai 1999 erhoben. Basis für die Erhebung waren alle Privathaushalte in Deutschland mit einem Telefonanschluss. Aus dieser Grundgesamtheit wurde eine *Random-Stichprobe* gezogen, die den Ausgangspunkt für das

⁸ aus der Türkei, Griechenland, Spanien, Italien und aus dem damaligen Jugoslawien

⁹ Den Auftrag erteilte das Bundesministerium für Gesundheit. Das für das NIEP zuständige Referat wurde nach dem Regierungswechsel 1998 in das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, nach der Bundestagswahl 2002 in das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung umgruppiert.

¹⁰ Die erste Welle fand von November 1998 bis Mai 1999 statt. Die folgenden Wellen wurden im Abstand von ungefähr einem halben Jahr realisiert: 2. Welle von August 1999 bis Februar 2000, 3. Welle von Juli 2000 bis November 2000, 4. Welle von Januar 2001 bis Mai 2001, 5. Welle von Juli 2001 bis Oktober 2001 und die 6. Welle von Februar 2002 bis Mai 2002. Vgl. Infratest Sozialforschung (2002b).

Screening-Verfahren zur Identifizierung der Haushalte aus dem unteren Einkommensbereich bildete.¹¹ Das *Screening-Verfahren* beruhte auf vier Schritten:

- (1) Zunächst wurden alle Haushalte mit einer deutschsprachigen Bezugsperson berücksichtigt, bei denen Haushaltsgröße, Haushaltstyp und Bezug von bestimmten sozialpolitischen Leistungen bzw. Teilnahme an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfragt wurde. Das Haushaltsnettoeinkommen wurde bei diesen Haushalten in Größenklassen abgefragt und mit einer je nach Haushaltsgröße vorher festgelegten Schwelle kontrolliert.
- (2) Für Haushalte, deren Haushaltsnettoeinkommen unterhalb dieser Schwelle lag, wurden die Einkommen der einzelnen Haushaltsmitglieder separat erhoben, auf Haushaltsebene addiert und anschließend mit der haushaltsspezifischen Niedrigeinkommensschwelle verglichen.¹²
- (3) Alle Haushalte, deren errechnetes Haushaltsnettoeinkommen unterhalb dieser haushaltsspezifischen Niedrigeinkommensschwelle lag, gingen in die weitere Erhebung ein. Darüber hinaus wurden Haushalte mit einem annahmegemäß erhöhten Armutsrisiko grundsätzlich, also unabhängig von ihrer Einkommenshöhe, in das NIEP einbezogen – Alleinerziehende, Arbeitslosenhaushalte sowie Haushalte mit Sozialhilfe- und/oder Wohngeldbezug. Diese besondere Berücksichtigung ausgewählter Gruppen ist insofern problematisch, als sie die Repräsentativität der Stichprobe für die Struktur des Niedrigeinkommensbereichs einschränkt. Denn Haushalte mit Transferbezug werden tendenziell gegenüber Haushalten ohne Transfers übererfasst – ein Aspekt, der insbesondere im vorliegenden Zusammenhang der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen relevant ist.

¹¹ Die Infratest-Telefonstichproben sind Random-Stichproben, die auf einem eigens entwickelten Infratest-Telefon-Master-Sample (ITMS) beruhen. Haushalte ohne stationären Telefonanschluss werden damit freilich nicht erreicht – das sind nach Ergebnissen der EVS 1998 im Bereich unterhalb von 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens (Basis: neue OECD-Skala) immerhin 7% der Haushalte in den alten und 8,5% der Haushalte in den neuen Bundesländern; vgl. Münnich/Illgen (2000), zitiert nach Berntsen/Renner/Semrau/Stubig (2001), S. 330. Die Stichproben werden aus dem Gesamtbestand aller eingetragenen Telefonnummern gezogen. Dadurch werden Klumpeneffekte weitgehend vermieden. Vertreten sind alle Gemeinden ab 5.000 Einwohnern. Aus der Gesamtheit der Telefonanschlüsse dieser Gemeinden werden in einem einstufigen Verfahren die Zielhaushalte gezogen. Bei Gemeinden unter 5.000 Einwohnern wird zunächst eine mehrfach geschichtete Gemeinde-Stichprobe (mit Auswahlwahrscheinlichkeiten proportional zur Zahl der Privathaushalte) gezogen. In der zweiten Auswahlstufe werden die Zielhaushalte der kleineren Gemeinden nach einem Zufallsschlüssel ausgewählt. Stets erfolgt die Auswahl repräsentativ für die betreffende Gemeinde, auch wenn in einem Ortsnetz mehrere Gemeinden enthalten sind bzw. wenn sich die Gemeinde auf mehrere Ortsnetze aufteilt. Um auch Haushalte ohne Eintrag in das Telefonverzeichnis zu erfassen, wurde bei Infratest das RandomDigitDialing (RDD) entwickelt, bei dem die letzten beiden Ziffern von existenten Telefonnummern durch eine zufällige Ziffernkombination ersetzt werden.

¹² Die Niedrigeinkommensschwelle beruht auf den für Ost- und Westdeutschland getrennt berechneten Regelsätzen der Haushaltsmitglieder, der Durchschnittsmiete im unteren Einkommensbereich auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels und dem Mehrbedarf für Alleinerziehende. Diese Sozialhilfeschwelle wurde mit 1,4, für 2-Personen-Haushalte in Westdeutschland und mit 1,5 für 2- oder 3-Personen-Haushalte in Ostdeutschland multipliziert.

- (4) Ein letzter, vierter Schritt erfolgte nach der zweiten Erhebung: In dieser Erhebung wurden die Einkommen der ersten Erhebung nochmals den Befragten zur Bestätigung vorgelesen und gegebenenfalls korrigiert.

Nach Abschluss dieser vier Stufen des Screening-Verfahrens ergab sich für die erste Welle ein *Stichprobenumfang* im Niedrigeinkommensbereich von 1.922 Haushalten mit einem vollständigen Interview. Die *Hochrechnung* dieser Haushalte erfolgte mit einem mehrstufigen Verfahren, das sich vereinfachend wie folgt skizzieren lässt. Zunächst erfolgte die Hochrechnung der Ausgangsstichprobe, aus der die Niedrigeinkommenspopulation herausgefiltert wurde, auf die Gesamtbevölkerung entsprechend der Ergebnisse des Mikrozensus 1997 und der BIK-Gemeindestatistik 1998. Damit sind implizit auch die NIEP-Haushalte hochgerechnet. Die sich daraus ergebenden Gewichtungsfaktoren wurden allerdings insofern korrigiert, als die in der Stichprobe erfassten deutschen Haushalte mit HLU-Bezug zusätzlich auf die Ergebnisse der Sozialhilfestatistik hochgerechnet wurden.

Das Erhebungsprogramm des NIEP ist entsprechend der Zielsetzung des Projekts breit angelegt. Es umfasst Informationen über das Alter der Haushaltsmitglieder, Einkommen – allerdings nur als Nettobeträge – nach Einkommensarten, Wohnkosten, Vermögensbestände (einschl. Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern), den Haushaltstyp, Erwerbsbeteiligung (bzw. Gründe für Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug und deren Dauer) und Erwerbsneigung, gesundheitliche Einschränkungen einzelner Haushaltsmitglieder sowie unterstützungspflichtige und -fähige Personen außerhalb des Haushaltes. Zusätzlich stehen Angaben zur Einstellung zum Sozialhilfebezug, zu Erfahrungen mit Sozialämtern, zur Beteiligung an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, zur subjektiven Einschätzung der Lebenssituation u. ä. zur Verfügung. Damit ist das NIEP in besonderer Weise nicht nur für die Simulation von Sozialhilfeansprüchen, sondern auch für die Analyse von Gründen für eine Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen geeignet.

Das umfangreiche Fragenprogramm des NIEP konnte allerdings nicht in einer Welle realisiert werden. Einige für die Abschätzung der Dunkelziffer und möglicher Ursachen relevante Merkmale (z. B. unterstützungspflichtige Personen außerhalb des Haushaltes) wurden erst in nachfolgenden Wellen erhoben. Folglich stehen bei der Berücksichtigung dieser Merkmale nur Haushalte zur Analyse zur Verfügung, die an allen entsprechenden Wellen teilgenommen haben (Längsschnittpopulation).

Neben diesen Stärken des NIEP sind einige Einschränkungen zu beachten. Wie die EVS berücksichtigt das NIEP nur *Privathaushalte*, Personen in Einrichtungen oder Anstalten (z. B. Kasernen, Justizvollzugsanstalten, Wohnheimen, Pflegeeinrichtungen) und Personen ohne

festen Wohnsitz sind also ausgeschlossen. Zudem entfallen alle Haushalte ohne *Telefonanschluss*, womit eine Einschränkung der Repräsentativität insbesondere für den unteren Einkommensbereich verbunden ist.¹³

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der Konzentration auf Haushalte mit *deutschsprachiger Bezugsperson*. Dadurch sind Haushalte mit einer ausländischen Bezugsperson sowie Haushalte von Aussiedlern zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen, aber stark unterrepräsentiert. Da bei fehlenden oder geringen, für ein Telefoninterview unzureichenden Deutschkenntnissen keine Beteiligung erreicht werden konnte, sind tendenziell eher integrierte Teilgruppen der Ausländer und Aussiedler im NIEP erfasst. In diesem Punkt entsprechen die Repräsentativitätsprobleme also denen der EVS, zumal auch für das NIEP eine gesonderte Hochrechnung dieser beiden Bevölkerungsgruppen nicht vorgenommen wurde. Bei Analysen auf der Basis der gesamten NIEP-Stichprobe kann es also zu einer Verzerrung der Ergebnisse kommen, und es ist – wie auch für die EVS – in Erwägung zu ziehen, die Auswertungen auf Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand zu beschränken (vgl. das folgende Kapitel 3.1.1).

Auch wenn die Erhebung der ersten Welle des NIEP insgesamt über fünf Monate erfolgte, ist es sinnvoll, sie als eine *Zeitpunkterhebung* ungefähr zum Jahreswechsel 1998/99 zu interpretieren. Denn die Einkommen aus den verschiedenen Quellen werden für den Befragungsmonat erfasst. Durch das Interviewdatum können mögliche, durch dynamische Prozesse bedingte Besonderheiten kontrolliert werden, wie z. B. durch Informationen über die Dauer der Arbeitslosigkeitsmeldung, des Sozialhilfebezugs und der jetzigen Erwerbstätigkeit. Das weitere Problem von Zeitpunkterhebungen, dass Haushalte mit kurzer Zugehörigkeitsdauer unter- und Haushalte mit langer Zugehörigkeit überrepräsentiert sind, konnte durch die Verteilung der Interviews der ersten Welle über fünf Monate reduziert werden.

¹³ Der Telefonbesitz in Ost und West ist positiv mit dem Einkommen korreliert. So lag die durchschnittliche Telefondichte im Westen bei Haushalten mit einem Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.500 DM bei 84%, im Osten bei 77%. Bereits in der nächsten Einkommensklasse von 1.500 bis unter 2.500 DM liegt die telefonische Erreichbarkeit um etwa 10 Prozentpunkte im Westen (94%) und ca. 14 Prozentpunkte im Osten (91%) höher. Vgl. Infratest Sozialforschung (2002b), S. 15. Vgl. auch Fußnote 11.

3 Zur Frage der Repräsentativität der EVS, des SOEP und des NIEP für den Niedrigeinkommensbereich

3.1 Gegenüberstellung mit Ergebnissen des Mikrozensus 1998

3.1.1 Ausgangspunkt und methodischer Ansatz des Vergleichs

In Kapitel 2 über die Charakteristika der verwendeten Datenquellen ist auf verschiedene, jeweils spezifische Schwächen mit der Folge potenzieller Repräsentativitätsfehler der Erhebungen hingewiesen worden. Um einen ungefähren Eindruck über die „Güte“ der von EVS, SOEP und NIEP erfassten sozio-demografischen Struktur des Niedrigeinkommensbereichs zu gewinnen, bietet sich ein Vergleich mit entsprechenden Ergebnissen des Mikrozensus (MZ) an – der amtlichen Bevölkerungsstichprobe mit besonders großem Stichprobenumfang und mit Auskunftspflicht der Befragten, der ein hohes Maß an Repräsentativität zugeschrieben wird. Im vorliegenden Zusammenhang der Gegenüberstellungen mit dem NIEP interessiert allerdings nicht der Repräsentativitätsgrad von EVS und SOEP insgesamt, sondern nur hinsichtlich des unteren Einkommensbereichs. Deshalb wurde für den strukturellen Vergleich für alle Stichproben das Einkommenssegment unterhalb der haushaltstypenspezifischen Niedrigeinkommensschwellen, die als Auswahlkriterien für die NIEP-Stichprobenpopulation herangezogen wurden, zugrunde gelegt.¹⁴ Aus den so abgegrenzten Teilstichproben der EVS und des SOEP wurden nur Haushalte mit stationärem Telefonanschluss einbezogen, um eine weitgehende Vergleichbarkeit mit dem als Telefonstichprobe durchgeführten NIEP zu gewährleisten¹⁵; eine entsprechende Eingrenzung der Vergleichspopulation des Mikrozensus ist allerdings nicht möglich. Schließlich wurden hier – wie auch in allen folgenden Auswertungen und Simulationen – nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand berücksichtigt. Denn das Erhebungsinstrument des NIEP ist auf Haushalte mit deutschsprachigem Haushaltsvorstand bzw. Partner beschränkt, Haushalte von Ausländern werden somit systematisch untererfasst und – sofern überhaupt erreicht – strukturell verzerrt erfasst; Ähnliches gilt tendenziell für die EVS, da auch diese Erhebung zumindest rudimentäre Deutschkenntnisse der Befragten voraussetzt, während beim SOEP auch fremdsprachige Interviewer und übersetzte Fragebögen eingesetzt werden – freilich nur für die wichtigsten Sprachen der sogenannten Gastarbeiter

¹⁴ Die Niedrigeinkommensschwelle beruht auf den für Ost- und Westdeutschland getrennt berechneten Regelsätzen der Haushaltsmitglieder, der Durchschnittsmiete im unteren Einkommensbereich auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels und dem Mehrbedarf für Alleinerziehende. Diese Sozialhilfeschwelle wurde mit 1,4, für 2-Personen-Haushalte in Westdeutschland und mit 1,5 für 2- oder 3-Personen-Haushalte in Ostdeutschland multipliziert.

¹⁵ Zu möglichen Verzerrungseffekten infolge der Vernachlässigung von Haushalten ohne Telefon im NIEP vgl. Kapitel 7.3.1.

und in die englische Sprache.¹⁶ Die somit sehr unterschiedliche Erreichbarkeit von Ausländern in den drei Erhebungen beeinträchtigt die Vergleichbarkeit erheblich, so dass im Rahmen fast aller folgenden Auswertungen auf ihre Einbeziehung verzichtet wird. Damit sind die Aussagefähigkeit der Ergebnisse und die Schlussfolgerungen zwar eingeschränkt; diese Restriktion wird im vorliegenden Zusammenhang aber gegenüber Ergebnissen mit Verzerrungen unbekannter Richtung und Stärke vorgezogen. Die Frage der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen von Ausländern wird allerdings im Rahmen einer gesonderten Simulation mit dem SOEP zumindest ansatzweise untersucht.

Ein Vergleich der Niedrigeinkommensbereiche, wie sie mit den der vorliegenden Studie zugrunde liegenden Stichproben einerseits und mit dem MZ andererseits abgebildet werden, ist allerdings nicht ohne Weiteres möglich. Die größte Schwierigkeit ergibt sich aus der nur groben Einkommenserfassung – bei völliger Ausklammerung der selbständigen Landwirte – im Mikrozensus. Sie ist auf eine pauschale Frage nach der Höhe des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens – mit allen dabei zu erwartenden Ungenauigkeiten und Vernachlässigungen einzelner Einkommensarten¹⁷ – und zudem auf klassifizierte Angaben beschränkt. Somit lässt sich der Niedrigeinkommensbereich in der oben genannten Abgrenzung aus dem Mikrozensus nur ungefähr herausfiltern. Dabei werden die haushaltstypenspezifischen Einkommensgrenzen mit den Grenzen der Nettoeinkommensklassen verglichen und unterstellt, dass der Niedrigeinkommensbereich je nach dem Haushaltstyp die Einkommensklasse noch mit einbezieht, deren Obergrenze dem exakten Grenzwert am nächsten kommt.

Bei diesem Ansatz der Abgrenzung eines Niedrigeinkommensbereichs im Mikrozensus lassen sich zwar strukturelle Ungenauigkeiten nicht vermeiden. Denn die approximativen Grenzwerte liegen teilweise etwas unter, teilweise leicht über den genauen Grenzwerten, die der NIEP-Stichprobenziehung und der entsprechenden Teilgruppenbildung in EVS und SOEP zugrunde liegen. Zudem ist wegen der Art der Einkommenserhebung im Mikrozensus und der daraus folgenden häufigen Unterschätzung der Einkommen mit einem vergleichsweise großen – vermutlich überschätzten – Bevölkerungsanteil im Niedrigeinkommenssegment zu rechnen. Dennoch kann die Einbeziehung der mit dem Mikrozensus erfassten sozio-ökonomischen Struktur im unteren Einkommensbereich in den entsprechenden Vergleich zwischen EVS,

¹⁶ Trotz dieser besseren Voraussetzungen zur Erreichung der ausländischen Bevölkerung und ihrer Erfassung in überproportionalen Substichproben (für Ausländer aus typischen „Gastarbeiterländern“ und für Zuwanderer) stößt auch das SOEP bei Teilgruppenanalysen – so des Niedrigeinkommensbereichs, der HLU-Empfänger und der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen – an methodisch bedingte Grenzen wegen zu geringer Zellenbesetzungen.

¹⁷ Kleinere Einkommensbeträge, die nicht als Haupteinkommensart gelten, werden vermutlich häufig vergessen; unregelmäßig anfallende Einkommen – z. B. Einmalzahlungen an Arbeitnehmer wie Weihnachts- und Urlaubsgeld – sowie unterstellte Einkommen, wie der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums, werden prinzipiell nicht erhoben.

SOEP und NIEP wertvolle Hinweise auf Verzerrungen geben. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass die Strukturen im Übergangsbereich zur unteren Mittelschicht grundsätzlich anders als in den darunter liegenden Einkommensgruppen sind.

3.1.2 Vergleich von Umfang und Strukturen des Niedrigeinkommensbereichs

In Tabelle 1 sind Umfang und Strukturen des Niedrigeinkommensbereichs in der – für den Mikrozensus näherungsweise – Abgrenzung, die dem NIEP zugrunde liegt, ausgewiesen. Für das NIEP werden Auswertungen für zwei alternative Populationen präsentiert, zum einen für die Gesamtstichprobe, zum anderen für das eng abgegrenzte NIEP nach Ausschluss der Transferempfänger-Haushalte, die unabhängig von der Einkommenshöhe in die Erhebung eingezogen wurden¹⁸. Unter methodischen Gesichtspunkten ist zwar nur das NIEP in der engen Abgrenzung mit den in EVS, SOEP und Mikrozensus ermittelten Niedrigeinkommensbereichen vergleichbar. Die folgende Betrachtung wird sich dennoch auf die für das NIEP insgesamt ermittelten Ergebnisse konzentrieren, da das Niveau und die Struktur der Hochrechnungsfaktoren auf die gesamte Fallzahl abgestimmt sind.

Aus dem obersten Teil der Tabelle 1 geht hervor, dass die Ergebnisse von EVS, SOEP und NIEP (insgesamt) hinsichtlich der Zahl der Haushalte im hier betrachteten Einkommenssegment nicht sehr weit auseinanderliegen; der Abstand zwischen dem SOEP mit der höchsten Haushaltszahl und dem NIEP (insgesamt) beträgt aber immerhin 10%. Größere Unterschiede ergeben sich bei den Personenzahlen. Der Anteil des Niedrigeinkommensbereichs an der Gesamtbevölkerung beträgt laut EVS und NIEP knapp 15%, also ca. ein Siebtel, während er nach Ergebnissen des SOEP um zwei Prozentpunkte höher ausfällt. Offensichtlich ist die durchschnittliche Haushaltsgröße im unteren Einkommenssegment des EVS vergleichsweise klein.

Die Differenzen zwischen den dieser Studie zugrunde liegenden Stichproben sind allerdings marginal im Vergleich zu den Abweichungen gegenüber den Betroffenenzahlen des Mikrozensus. Nach dieser Referenzstatistik umfasst der Niedrigeinkommensbereich knapp ein Viertel sowohl der Haushalte als auch der Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand und damit ungefähr das 1,6-fache der mit dem NIEP erfassten Bevölkerung. Wegen der im Mikrozensus nur sehr rudimentären Einkommenserhebung mit der wahrscheinlichen Folge einer unvollständigen Erfassung ist zwar mit der Richtung dieser Divergenz gerechnet worden, nicht aber unbedingt mit ihrer Stärke.

¹⁸ Für die enge Abgrenzung des NIEP-Bereichs wurden also HLU- und Wohngeldbezieher, Alleinerziehende und Arbeitslosenhaushalte oberhalb der haushaltstypenspezifischen Einkommensgrenze ausgeschlossen.

Tabelle 1: Vergleich der sozio-demografischen Strukturen (in %) von EVS, SOEP, NIEP und Mikrozensus (jeweils 1998) im unteren Einkommensbereich^a

- Nur Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand -

	EVS	SOEP	NIEP		Mikro- zensus
			insgesamt	enge Ab- grenzung ^b	
Hochgerechnete HH	5.599.433	5.759.905	5.242.471	4.624.158	8.249.261
Anteil an allen HH (%) ^c	16,0	16,5	15,0	13,2	23,6
Hochgerechnete Personen	10.953.822	12.529.083	11.051.000	9.598.344	18.070.708
Anteil an allen Personen ^c	14,6	16,7	14,7	12,8	24,1
Region					
– alte Bundesländer	82,1	79,7	73,5	72,8	76,5
– neue Bundesländer	17,9	20,3	26,5	27,2	23,5
Alter des Haushaltsvorstandes (HHV)					
– unter 25 J.	3,9	4,0	6,3	7,0	5,5
– 25 bis unter 40 J.	30,6	37,4	45,0	44,3	35,1
– 40 bis unter 60 J.	33,1	33,2	33,6	33,4	33,7
– 60 bis unter 65 J.	8,3	6,4	5,0	5,2	7,4
– 65 J. und älter	24,0	19,1	10,1	10,2	18,3
Soziale Stellung des HHV					
– selbständige Landwirte	2,5	0,5	1,1	1,2	-
– sonstige Selbständige	3,6	4,4	2,5	2,5	5,3
– Arbeitnehmer	32,1	34,2	39,6	36,0	41,1
– Arbeitslose	17,6	18,5	23,8	25,7	15,7
– Rentner / Pensionäre	31,4	25,4	12,9	12,9	27,6
– Studenten	4,0	3,0	3,1	3,2	3,9
– Sonstige Nichterwerbst.	8,7	14,1	17,0	18,4	6,5
Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss des HHV					
– Hochschul- oder Fachhochschulabschluss	10,6	3,1	14,0	13,7	4,2
– Abschluss einer Fach-, Meister-, Technikerschule, Berufs-/Fachakademie	12,9	8,4	/	/	7,2
– Abschluss einer Lehre	57,9	53,7	65,7	64,8	57,3
– Sonstiges (Anlernberuf, berufl. Praktikum)	5,9	3,4	0,6	0,6	3,8
– noch in beruflicher Ausbildung, Studenten	4,3	7,1	2,6	3,0	6,4
– kein berufl. Abschluss und nicht in berufl. Ausbildung	8,3	24,4	17,2	17,9	21,1

Fortsetzung **Tabelle 1**

	EVS	SOEP	NIEP		Mikro- zensus
			insgesamt	enge Ab- grenzung ^b	
Haushaltstyp					
– Alleinstehende insg.	22,7	21,3	23,5	23,4	17,4
– <i>männl. Alleinstehende</i>	6,4	7,4	8,4	9,1	6,5
– <i>weibl. Alleinstehende</i>	16,3	13,9	15,1	14,3	10,9
– Alleinerziehende	12,1	11,6	17,6	19,3	10,1
– Paare ohne Kind	24,5	18,7	11,6	11,5	21,2
– Paare mit Kind(ern) insg.	26,8	28,4	40,8	37,6	32,6
– <i>Paare mit 1 Kind</i>	8,2	9,2	11,5	9,5	8,9
– <i>Paare mit 2 Kindern</i>	11,9	12,0	16,1	14,5	15,6
– <i>Paare mit 3+ Kindern</i>	6,7	7,2	13,2	13,6	8,1
– Sonstige	13,9	20,0	7,5	8,2	18,6
Eigenes Alter der Personen					
– unter 7 J.	7,3	9,5	12,7	12,4	8,6
– 7 bis unter 15 J.	11,3	12,0	14,6	14,7	11,8
– 15 bis unter 18 J.	3,8	4,4	4,0	4,3	4,2
– 18 bis unter 25 J.	6,6	7,6	8,5	9,1	8,8
– 25 bis unter 40 J.	20,0	22,7	25,4	24,8	22,1
– 40 bis unter 60 J.	21,7	20,1	21,3	21,1	21,5
– 60 J. und älter	29,4	23,8	13,5	13,7	23,0
Durchschnittliches Nettoäquivalenzeinkommen (DM p. M.)	1.183	1.131	1.250	1.213	/

^aEinkommensgrenzen (differenziert nach Ost-/Westdeutschland sowie nach Haushaltstypen), die als Auswahlkriterium bei der NIEP-Stichprobenziehung herangezogen wurden; EVS, SOEP und NIEP: nur Haushalte mit stationärem Telefonanschluss.

^bNur Haushalte mit Einkommen unterhalb der (haushaltstypenspezifischen) Einkommensgrenzen, die als Auswahlkriterium bei der NIEP-Stichprobenziehung herangezogen wurden. Da einige Gruppen, insbes. HLU- und Wohngeldbezieher, unabhängig von ihrer Einkommenshöhe in die NIEP-Population einbezogen wurden, impliziert die enge Abgrenzung der NIEP-Population den Ausschluss einiger Transferempfänger.

^cBezugsgröße: 34.940.000 Haushalte mit deutscher Bezugsperson bzw. 75.121.000 Personen in Haushalten mit deutscher Bezugsperson; vgl. Statistisches Bundesamt (2000), Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 3, Haushalte und Familien 1998, Stuttgart, S. 47.

Um den vermuteten Einfluss der Art der Einkommensbefragung abschätzen zu können, sind einige Zusatzauswertungen des SOEP, das alternative Erhebungsverfahren umfasst, durchgeführt worden. Ähnlich wie der Mikrozensus enthält auch das SOEP eine pauschale Frage nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens – hier werden allerdings Betragsangaben erbeten und nicht, wie im Mikrozensus, lediglich eine Zuordnung in vorgegebene Größenklassen. Wenn diese Screener-Variable des SOEP für die Abgrenzung des Niedrigeinkommensbereichs herangezogen wird, fällt dieser mit 21,7% der Haushalte und 23,1% der Personen erwartungsgemäß wesentlich größer aus als bei Bezugnahme auf die Summe der

einzelnen erfragten Einkommensarten. Dieses Ergebnis liegt nur wenig – um zwei Prozentpunkte (8%) bzw. einen Prozentpunkt (4%) – unter dem des Mikrozensus. Die verbleibende Differenz kann auf Ungenauigkeiten der Bereichsabgrenzung im Mikrozensus, für die nur Größenklassenangaben zur Verfügung stehen, zurückgeführt werden. Aus den Ergebnissen der Alternativrechnung mit den SOEP-Daten lässt sich also der Schluss ziehen, dass der im Mikrozensus nachgewiesene Umfang des Niedrigeinkommensbereichs durch die Art der Einkommenserhebung überzeichnet und von daher nicht als Referenzwert für die anderen Stichproben geeignet ist. Die Struktur des dort nachgewiesenen Viertels der Bevölkerung dürfte dennoch für eine vergleichende Betrachtung geeignet sein, da sie sich wahrscheinlich nicht grundlegend von der des unteren Siebtels der Bevölkerung unterscheidet; allerdings sind die Ergebnisse des Mikrozensus nicht als genaue Referenzwerte, sondern lediglich als ungefähre Anhaltspunkte bei der Interpretation von EVS-, SOEP- und NIEP-Ergebnissen zu werten.

Ohne die strukturellen Unterschiede zwischen den drei Datenquellen einerseits und gegenüber dem NIEP andererseits im Detail erörtern zu können, lassen sich doch einige wesentliche Tendenzen herausarbeiten. Dabei ist mit dem Begriff „Gesamtbevölkerung“ im Folgenden – wegen der erwähnten Datenrestriktionen – nur die Bevölkerung in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand gemeint.

- Der Anteil der ostdeutschen Bevölkerung am Niedrigeinkommensbereich in der hier zugrunde liegenden Abgrenzung ist in der EVS mit 17,9% am geringsten, im NIEP mit mehr als einem Viertel am höchsten. Das entsprechende Mikrozensusergebnis liegt mit 23,5% zwischen den aus dem NIEP und dem SOEP abgeleiteten Werten.
- In der EVS sind die Personen in Haushalten mit jungem Haushaltsvorstand (bis unter 40 Jahre) relativ seltener, die in älteren Haushalten entsprechend häufiger vertreten als im NIEP. Laut NIEP macht die Gruppe mit einem 25- bis unter 40jährigen Haushaltsvorstand nahezu die Hälfte der Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich aus, laut EVS weniger als ein Drittel. Die Diskrepanz ist hinsichtlich der ältesten Gruppe (Haushaltsvorstand: 65 Jahre oder älter) mit 14 Prozentpunkten ebenso groß – freilich mit umgekehrtem Vorzeichen. Die entsprechende Struktur des SOEP bewegt sich zwischen den Ergebnissen von EVS und NIEP, liegt aber insgesamt näher am EVS-Resultat. Damit kommt das SOEP der entsprechenden im Mikrozensus nachgewiesenen Struktur am nächsten, wonach – bezogen auf das Alter des Haushaltsvorstandes – die beiden jüngsten Gruppen gut zwei Fünftel, die beiden ältesten Gruppen ca. ein Viertel der Gesamtbevölkerung im unteren Einkommenssegment ausmachen.

- Dementsprechend kommt auch der Anteil der Personen in Rentner-/Pensionärshaushalten im NIEP-Bereich des SOEP mit einem Viertel dem in der Vergleichsgruppe des Mikrozensus (27,6%) am nächsten. Im Vergleich dazu erscheint dieser Bevölkerungsteil in der EVS mit ca. 31% als mäßig überrepräsentiert und im NIEP mit nur 13% stark unterrepräsentiert.
- Personen in Arbeitslosenhaushalten sind im NIEP mit knapp einem Viertel der Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich wesentlich stärker vertreten als in allen anderen Datenquellen. Demgegenüber liegen die EVS-, SOEP- und Mikrozensus-Ergebnisse recht nahe zusammen zwischen 15,7% (Mikrozensus) und 18,5% (SOEP). Eine Tendenz zur Überrepräsentation von Arbeitslosenhaushalten im NIEP ist im Auswahl- und Hochrechnungsverfahren dieser Stichprobe angelegt.¹⁹
- Auch die Personen in sonstigen Nichterwerbstätigenhaushalten (ausschließlich der Rentner- bzw. Pensionärshaushalte, der Haushalte von Arbeitslosen und Studierenden) machen im NIEP einen deutlich höheren Bevölkerungsanteil aus als in den unteren Schichten der EVS, des Mikrozensus und – bei geringerer Diskrepanz – des SOEP. Da es sich bei dieser Gruppe zu einem großen Teil um Alleinerziehende und ihre Kinder handeln dürfte, kann das Ergebnis des NIEP wieder zumindest teilweise im Auswahl- und Hochrechnungskonzept begründet sein.²⁰
- In allen drei (Teil-)Datenquellen dominiert die Personengruppe in Haushalten, deren Haushaltsvorstand als höchste berufliche Ausbildung einen Lehrabschluss absolviert hat. Sie macht im NIEP-Bereich der EVS ungefähr 58% aus – dieses Ergebnis ist nahezu identisch mit dem des Mikrozensus –, im SOEP ca. 54% und im NIEP mit immerhin fast zwei Dritteln deutlich mehr. Aber auch die höheren Bildungsgruppen (mit Hochschul-, Fachhochschul- oder Fachschulabschluss) sind im unteren Einkommenssegment in erheblichem Maße vertreten²¹. Hier zeigen sich allerdings stärkere Abweichungen zwischen den

¹⁹ Neben HLU- und Wohngeldbeziehern wurden Arbeitslosenhaushalte und Alleinerziehende unabhängig von ihrer Einkommenshöhe in das NIEP einbezogen. Die daraus folgende Überrepräsentation gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen des Niedrigeinkommensbereichs wird für die Gruppe der Arbeitslosenhaushalte nicht durch die Hochrechnung auf Strukturen im Mikrozensus kompensiert, da die soziale Stellung des Haushaltsvorstandes nicht zu den Hochrechnungsmerkmalen des NIEP zählt. Vielmehr wird durch den weiteren Hochrechnungsschritt – die Anpassung an die Sozialhilfestatistik – die Überrepräsentation tendenziell verstärkt; denn Arbeitslose machen einen erheblichen Teil der HLU-Empfänger aus.

²⁰ Vgl. die Ausführungen in der vorhergehenden Fußnote. Die aus dem Auswahlverfahren folgende Überrepräsentation der Alleinerziehenden gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen des Niedrigeinkommensbereichs müsste allerdings durch die Ausrichtung der Hochrechnung auch an der Struktur des Mikrozensus nach Haushaltstypen teilweise korrigiert werden. Diesem tendenziell ausgleichenden Effekt steht aber wiederum die Anpassung der Hochrechnungsfaktoren an die Sozialhilfestatistik entgegen; denn Alleinerziehende – wie auch Arbeitslose – machen einen erheblichen Teil der HLU-Empfänger aus.

²¹ Hier zeigt sich, dass höhere Bildung nicht generell eine gehobene Einkommensposition sichert. Vielmehr können unterbrochene Erwerbsverläufe und/oder familiäre Konstellationen (Kinderreichtum, Trennung vom

Ergebnissen der einbezogenen Stichproben mit den höchsten Anteilswerten in der EVS. Auf der anderen Seite ist der Anteil der Personen in Haushalten mit einem Haushaltsvorstand, der angelernt ist/war oder keinen beruflichen Abschluss hat (und nicht in Ausbildung ist) in der EVS mit einem Achtel am geringsten gegenüber gut einem Fünftel im Mikrozensus. Insgesamt kommen die Ergebnisse des SOEP – wie bereits hinsichtlich der Struktur nach dem Alter des Haushaltsvorstands – denen des Mikrozensus am nächsten.

- Alleinstehende haben im NIEP-Bereich von EVS und SOEP mit gut einem Fünftel einen ähnlichen Bevölkerungsanteil wie im NIEP (23,5%) und sind damit etwas stärker repräsentiert als im Mikrozensus (17,4%).
- Personen in Haushalten von Alleinerziehenden sind im NIEP mit knapp 18% deutlich stärker vertreten als in den unteren Schichten von EVS und SOEP mit ca. 12%. Eine noch größere Diskrepanz zeigt sich für die Gruppe der Paare mit Kind(ern); hier übersteigt der Bevölkerungsanteil im NIEP mit 40,8% den in der Vergleichsgruppe der EVS bzw. des SOEP um 14 bzw. 12 Prozentpunkte. Umgekehrt verhält es sich bei der Gruppe der Paare ohne Kind; sie macht im NIEP nur 11,6% aus gegenüber 24,5% bzw. 18,7% des NIEP-Bereichs in EVS bzw. SOEP. Damit ist die im NIEP nachgewiesene Struktur nach Haushaltstypen recht weit von derjenigen der Vergleichsgruppe im Mikrozensus entfernt, während die entsprechenden EVS- und SOEP-Strukturen der Referenzstatistik näher kommen.
- Entsprechend der Struktur nach Haushaltstypen sind auch Kinder unter 15 Jahren im NIEP stärker vertreten als im vergleichbar abgegrenzten Einkommenssegment von EVS und SOEP. Auf der anderen Seite stellen Personen ab 60 Jahren im NIEP einen vergleichsweise geringen Bevölkerungsanteil; Ähnliches hatte sich schon aus der Differenzierung nach dem Alter des Haushaltsvorstandes ergeben. Auch aus dieser Betrachtung ergibt sich ein höherer Übereinstimmungsgrad zwischen EVS bzw. SOEP und Mikrozensus als zwischen NIEP und Mikrozensus.

Zusammenfassend ergibt sich der Eindruck, dass viele der genannten Strukturunterschiede zwischen EVS, SOEP und NIEP interdependent sind. So ist davon auszugehen, dass der im NIEP-Bereich der EVS besonders hohe Bevölkerungsanteil in Altenhaushalten (nahezu ein Drittel lebt in Haushalten mit einem Haushaltsvorstand ab 60 Jahren gegenüber einem Viertel im SOEP und nur 15% im NIEP) bzw. in Rentner-/Pensionärshaushalten mit dem ebenfalls hohen Anteil der alleinstehenden Frauen und der Paare ohne Kind zusammenhängen. Im NIEP spiegelt sich der mit fast 18% vergleichsweise hohe Bevölkerungsanteil der Alleiner-

Partner) dem entgegenstehen. So leben innerhalb der Teilgruppe im NIEP-Bereich der EVS, deren Haushaltsvorstand einen höheren beruflichen Bildungsabschluss absolviert hat, zwei Drittel in Arbeitslosen-, sonstigen Nicht-erwerbstätigen-, Alten- oder großen (5 oder mehr Personen) Haushalten.

ziehenden wiederum in einer ebenfalls relativ großen Gruppenstärke der sonstigen Nichterwerbstätigenhaushalte. Da nichterwerbstätige Alleinerziehende zu einem erheblichen Teil auf HLU angewiesen sind, ist deren hohe Repräsentanz im NIEP – ähnlich wie die der Arbeitslosenhaushalte – möglicherweise auch eine Folge des Auswahl- und Hochrechnungsverfahrens. Die methodischen Besonderheiten des NIEP können dementsprechend auf der anderen Seite zu einer Unterschätzung der Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen führen. Dieser Aspekt ist bei der Interpretation der Schätzergebnisse zur verdeckten Armut zu berücksichtigen. Die sozio-ökonomischen Strukturen des NIEP-Bereichs des SOEP sind im Wesentlichen denen der EVS ähnlicher – bei freilich dennoch erheblichen Unterschieden – als dem NIEP.

Welche der drei Datenquellen der Realität am nächsten kommt, ist mangels einer eindeutigen Referenzstatistik nicht abschließend feststellbar. Durch die Gegenüberstellung mit den Strukturen einer vergleichbar abgegrenzten Bevölkerungsgruppe aus dem Mikrozensus ergibt sich zwar der Eindruck, dass die EVS und insbesondere das SOEP der tatsächlichen Zusammensetzung des Niedrigeinkommensbereichs näher kommen als das NIEP. Dieses Ergebnis steht aber unter dem Vorbehalt, dass die im Mikrozensus gegenüber den anderen Stichproben erheblich größere Vergleichsgruppe – eine Folge der dort nur unzureichenden Einkommenserfassung – keine wesentlich anderen Strukturen aufweist als die kleinere NIEP-Population der anderen drei Datenquellen. Schließlich sollte die Repräsentativität des Mikrozensus bzw. seine Eignung als Referenzstatistik auch nicht überschätzt werden. So werden mit dem Mikrozensus 1998 nur ungefähr zwei Drittel der in der offiziellen Sozialhilfestatistik erfassten HLU-Empfänger nachgewiesen.²² Darüber hinaus zeigen sich einige Abweichungen der Struktur der HLU-Empfänger im Mikrozensus gegenüber der Sozialhilfestatistik. Diese sind bei Bezugnahme auf Haushalte zwar nicht gravierend – im Mikrozensus sind alleinstehende Frauen und Haushalte mit einem Haushaltsvorstand ab 60 Jahren unter den HLU-Empfängern etwas unterrepräsentiert, Alleinerziehende und Paare mit zwei oder mehr Kindern dagegen mäßig überrepräsentiert. Bei Bezugnahme auf Personen zeigen sich aber sehr deutliche Unterschiede in den Altersstrukturen, deren Richtung zudem angesichts der genannten Abweichungen in den Zusammensetzungen nach Haushaltstypen nicht zu erwarten war. Kinder unter 15 Jahren sind unter den HLU-Empfängern im Mikrozensus stark unterrepräsentiert, die Altersgruppen zwischen 25 und 60 Jahren deutlich überrepräsentiert. Da also offen ist, inwieweit

²² Der Mikrozensus 1998 umfasst hochgerechnet 1,91 Millionen Personen in 1,02 Millionen Haushalten mit HLU-Bezug; das entspricht 68,5% der Bedarfsgemeinschaften bzw. 66,3% der Personen mit HLU-Bezug nach Ergebnissen der Sozialhilfestatistik. Unterschiede im zeitlichen Bezug und in der Abgrenzung der Empfänger-einheiten (Haushalte versus Bedarfsgemeinschaften), auf die im folgenden Kapitel eingegangen wird, dürften nur einen marginalen Teil der Abweichung erklären.

der im Mikrozensus erfasste Niedrigeinkommensbereich den strukturellen Gegebenheiten tatsächlich entspricht, bleibt eine Einordnung der folgenden, alternativ ermittelten Ergebnisse zur Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen schwierig; sie können deshalb lediglich eine Bandbreite abstecken, innerhalb derer sich das tatsächliche Ausmaß der verdeckten Armut wahrscheinlich bewegt.

3.2 *Gegenüberstellung mit Sozialhilfe- und Wohngeldstatistik*

3.2.1 *Methodische Vorbemerkung*

Eine weitere Möglichkeit, die Güte der im Folgenden verwendeten Datenquellen abzuschätzen, besteht in einer Gegenüberstellung mit Ergebnissen der Sozialhilfe- und der Wohngeldstatistik. Damit kann zwar nur die Repräsentativität eines Teilbereichs des Niedrigeinkommenssegments geprüft werden – nämlich der entsprechenden Transferempfänger, für die prozessproduzierte amtliche Daten vorliegen. Da es sich bei HLU- und Wohngeldempfängern tendenziell um Haushalte mit den geringsten Einkommen innerhalb des Niedrigeinkommensbereichs handeln dürfte, kann aber auf diesem Wege ein Eindruck über das Ausmaß der Untererfassung des untersten Rands der sozialen Schichtung in den hier verwendeten Umfragen – die häufig der fehlenden Auskunftspflicht zugeschrieben wird – gewonnen werden. Inwieweit die so ermittelbaren Defizite auch für die in dieser Studie im Mittelpunkt stehenden Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug gelten, lässt sich auf Basis dieses Ansatzes zwar nicht unmittelbar schließen; einige Anhaltspunkte können dennoch gewonnen werden.

Die bei einem Vergleich von Ergebnissen der EVS, des SOEP und des NIEP mit Verwaltungsdaten erkennbaren Abweichungen bzw. Übereinstimmungen hinsichtlich der nachgewiesenen Sozialhilfe- und Wohngeldempfänger sowie der entsprechenden Transfervolumen sind allerdings sehr vorsichtig zu interpretieren; denn wegen jeweils spezifischer zeitlicher Bezüge und unterschiedlicher definitorischer Abgrenzungen der Einheiten und Strukturierungsmerkmale sind die Umfrageergebnisse nur sehr begrenzt mit amtlichen Statistiken vergleichbar. Trotz dieser Einwendungen können Gegenüberstellungen von unterschiedlich erhobenen Daten erste Hinweise auf mehr oder minder gravierende Defizite einer Datenquelle geben – zumal es an alternativen Referenzstatistiken mit eindeutiger Vergleichbarkeit fehlt.

3.2.2 *Gegenüberstellung mit der Sozialhilfestatistik*

3.2.2.1 *Bezugseinheiten und zeitliche Dimensionen*

Die als Referenzstatistik herangezogene Sozialhilfestatistik ist eine Totalerhebung und wird alljährlich vom Statistischen Bundesamt aus den in den Statistischen Ämtern der Länder aufbereiteten Meldungen der Sozialhilfeträger erstellt, wobei im Folgenden nur der auf die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bezogene Teil der Statistik betrachtet wird (HLU-Statistik). Sie weist Empfänger/-innen und die Bedarfsgemeinschaften, in denen diese leben, nach verschiedenen Merkmalen sowie Einnahmen und Ausgaben aus, und zwar für alle Empfänger, die jeweils zum 31.12. für mindestens einen Monat Hilfe bezogen haben. Vergleiche mit Umfrageergebnissen sind also insofern nur begrenzt aussagefähig, als

- die Bezugseinheiten – Bedarfsgemeinschaften in der HLU-Statistik, private Haushalte in Bevölkerungsbefragungen – nicht identisch und
- die zeitlichen Dimensionen unterschiedlich sind.

Die *Diskrepanz zwischen Bedarfsgemeinschaft und Haushalt* ergibt sich aus unterhaltsrechtlichen Bezügen des Sozialhilferechts. Grundsätzlich besteht nämlich ein Einzelanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt, in die Bedürftigkeitsprüfung werden allerdings weitere Haushaltsmitglieder einbezogen, deren Einkommen und Vermögen laut BSHG – neben der materiellen Situation des Hilfesuchenden selbst – zu berücksichtigen sind.²³ Von daher ergibt sich die Bedarfsgemeinschaft als unterhaltsrechtliches Konstrukt aus nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten bzw. Partnern einer eheähnlichen Gemeinschaft und den minderjährigen unverheirateten Kindern, die dem Haushalt der Eltern oder eines Elternteils angehören.²⁴ Kinder ab 18 Jahren, die noch im elterlichen Haushalt leben, zählen folglich auch dann als gesonderte Bedarfsgemeinschaft, wenn sie noch kein eigenes Einkommen beziehen; in der Sozialhilfestatistik werden sie unter „Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand“ als „sonstige einzeln nachgewiesene volljährige Haushaltsangehörige“ geführt. Weitere Fälle mit mehreren Bedarfsgemeinschaften in einem Haushalt sind beispielsweise Drei-Generationen-Haushalte. Teilweise hat nur eine der Bedarfsgemeinschaften im Haushalt Anspruch auf HLU, teilweise ist aber jede der Bedarfsgemeinschaften hilfebedürftig.

²³ Vgl. zur neueren Rechtsprechung Schoch (2002).

²⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Burmester (2000), S. 384 f.

Obwohl die Sozialhilfeempfänger überwiegend in Haushalten leben, die aus nur einer Bedarfsgemeinschaft bestehen,²⁵ kann ein undifferenzierter Vergleich mit Haushalten einer Bevölkerungsumfrage ein falsches Bild ergeben. Deshalb ist für die Haushalte der EVS und des NIEP eine zumindest näherungsweise Umsetzung des Konzepts der Bedarfsgemeinschaft vorgenommen worden. Dabei verbleiben freilich einige Ungenauigkeiten, da die Datensätze nur das Verwandtschaftsverhältnis der einzelnen Haushaltsmitglieder zur Bezugsperson bzw. zum Haushaltsvorstand wiedergeben, nicht aber das Beziehungsgefüge zwischen allen Personen im Haushalt. Die Auswertung des SOEP konnte allerdings nur auf der Basis von Haushalten erfolgen, da – anders als bei den beiden anderen Umfragen – der Sozialhilfebezug nicht auf der Personenebene, sondern nur für den Haushalt insgesamt erhoben wird; bei mehreren Bedarfsgemeinschaften im Haushalt ist also nicht ersichtlich, welche von ihnen HLU bezogen hat. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass im SOEP – wieder im Gegensatz zu den beiden anderen Umfragen – nicht zwischen Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen unterschieden werden kann.

Der weitere systematische Unterschied zwischen den in Tabelle 2 einbezogenen Datenquellen folgt aus den jeweiligen *zeitlichen Bezügen*. Während die Sozialhilfestatistik – zeitpunktbezogen – die am Jahresende erfassten Empfängerzahlen ausweist – allerdings beschränkt auf eine Mindestbezugsdauer von einem Monat –, ist die EVS auf ein Quartal, das SOEP auf einen der Monate zwischen Januar und November 1998 mit Schwerpunkt Februar und März und das NIEP auf einen der Monate zwischen November 1998 und Mai 1999 bezogen. Wenn von möglichen saisonalen Schwankungen der Anzahl der Sozialhilfeempfänger abgesehen wird, kommen das SOEP und das NIEP dem Stichtagskonzept der HLU-Statistik noch recht nahe. Demgegenüber werden mit den in der EVS erfassten Personen, die während eines Quartals HLU bezogen haben, tendenziell mehr Fälle nachgewiesen als nach dem Stichtagskonzept – zumindest unter ceteris-paribus-Bedingungen. Denn Kurzzeitbezieher werden innerhalb eines Dreimonatszeitraums häufiger erfasst als bei der auf einen Monat oder einen Tag beschränkten zeitlichen Perspektive.

²⁵ Auf Basis der 25%-Stichprobe der HLU-Statistik lebten 1996 87,3% der westdeutschen HLU-Empfänger in Haushalten mit nur einer Bedarfsgemeinschaft (Hauser (2000), S. 30), 1997 waren es 87,6 % in den alten Bundesländern und 90,1% in den neuen Bundesländern (Burmester, Monika (2000), S. 384).

Tabelle 2: Vergleich von Strukturen der Sozialhilfeempfänger-Haushalte in EVS, SOEP und NIEP mit Ergebnissen der Sozialhilfestatistik für das Jahr 1998 (in %) ^a

		HLU- Statistik ^b	EVS		SOEP: HH	NIEP	
			HH	BG		HH	BG
Differenzierung nach Art der Bedarfsgemeinschaft (BG)							
1	Alleinst. insg.	42,0	45,9	46,3	35,5	51,4	54,3
2	<i>männl. Alleinst.</i>	19,6	18,7	18,1	(20,9)	(23,3)	(23,4)
3	<i>weibl. Alleinst.</i>	22,4	27,2	28,2	(14,6)	28,1	30,9
4	Alleinerziehende	23,1	22,9	23,0	25,8	23,7	24,7
5	Paare ohne Kind	8,2	8,4	8,9	(2,8)	((5,9))	((5,8))
6	Paare m. Ki. insg.	13,2	11,6	11,5	19,5	10,1	10,0
7	<i>Paare mit 1 Kind</i>	5,3	5,4	5,4	(10,4)	((3,9))	((3,8))
8	<i>Paare m. 2 Kind.</i>	4,4	(3,2)	(3,1)	(5,0)	(4,0)	(4,0)
9	<i>Paare m. 3+ Kind.</i>	3,5	(3,0)	(3,0)	(4,1)	(2,2)	(2,2)
10	Sonstige BG	13,5	11,2	10,4	16,4	8,9	5,2
Differenzierung der BG nach dem Alter des Haushaltsvorstandes							
11	unter 25 J.	12,0	(5,5)	7,6	(5,2)	(10,7)	(10,9)
12	25 bis unter 40 J.	40,6	33,5	33,8	37,4	43,9	43,4
13	40 bis unter 60 J.	30,3	35,9	34,2	39,9	30,0	30,0
14	60 bis unter 65 J.	6,2	5,5	5,3	(3,8)	((3,2))	((3,3))
15	65 J. und älter	10,9	19,7	19,1	(13,7)	(12,2)	(12,5)
Differenzierung der BG nach dem anzurechnenden Einkommen (Y_{anzur})							
16	ohne Y _{anzur}	13,2	(4,7)	9,8	(12,0)	(16,9)	17,7
17	YUST	16,3	17,2	16,8	26,4	23,2	15,0
18	ALG/ALH	14,0	18,7	17,1	18,2	19,7	15,4
19	Rente/Pension	15,3	28,1	25,5	19,0	(19,9)	(17,5)
20	sonst. Y _{anzur}	41,2	31,3	30,9	32,0	52,5	34,4
Differenzierung der Empfänger/innen nach dem eigenen Alter							
21	unter 7 J.	16,6	14,1	14,9	19,7	18,1	17,0
22	7 bis unter 15 J.	16,0	14,5	15,0	14,4	14,5	14,6
23	15 bis unter 18 J.	4,7	3,4	3,5	3,8	2,6	2,7
24	18 bis unter 25 J.	9,6	6,1	5,3	6,6	8,9	9,1
25	25 bis unter 40 J.	25,0	23,7	24,3	27,0	28,1	27,8
26	40 bis unter 60 J.	18,5	22,3	21,6	19,8	17,9	18,6
27	60 J. und älter	9,7	15,8	15,4	8,8	9,8	10,3
Alle BG							
28	Zahl der HLU-Empfänger (BG)	am 31.12.1998: 1.487.650	im jew. Quartal: 884.277 HH 913.026 BG		im Befragungsmonat: 1.094.000 HH	im Befragungsmonat: 1.096.000 BG	
29	Ausgabevolumen (in Mio. DM)	16.883	7.288		7.270	9.961	

Legende:

HH = Haushalt, BG = Bedarfsgemeinschaft

Y_{anzur} = anzurechnendes Einkommen

YUST = Einkommen aus unselbständiger Arbeit

ALG/ALH = Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe

Rente/Pension = Leistungen der gesetzlichen Unfall-, Renten- und Handwerkerversicherung, der Alterssicherung für Landwirte und der Beamtenversorgung

^a Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^b Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13 Sozialleistungen, Reihe 2 Sozialhilfe, 1998, Tab. A1.2 (Zeile 21-27), A2.1 (Zeile 1-15, 28), A2.4 (Zeile 16-20), C3 (Zeile 29).

Neben den amtlicherseits veröffentlichten Ergebnistabellen der HLU-Statistik von 1998 wird für den strukturellen Vergleich von Umfrage- und prozessproduzierten Daten ergänzend auch die 25%-Stichprobe der Sozialhilfestatistik²⁶ herangezogen; dadurch können einige im amtlicherseits erstellten Tabellenprogramm nicht berücksichtigte Aspekte einbezogen werden. Die Einschränkungen der zeitlichen Vergleichbarkeit bestehen freilich auch bei diesen Auswertungen.

3.2.2.2 *Vergleich von Empfängerzahlen und Aggregaten*

Aus der vorletzten Zeile von Tabelle 2 geht hervor, dass trotz der unter theoretischen Aspekten – zeitraumbedingt – häufigeren Erfassung von HLU-Empfängern in der EVS die dort nachgewiesene Zahl mit gut 900.000 Bedarfsgemeinschaften weiter hinter der Sozialhilfestatistik zurückbleibt – nämlich um fast zwei Fünftel (38,6%) – als die Ergebnisse des SOEP und des NIEP, für die sich eine Untererfassung von gut einem Viertel (26,3%) zeigt. Beim SOEP fällt der tatsächliche Nachweis der Empfänger vermutlich noch etwas günstiger aus, da die hier nicht zu berechnende Zahl der Bedarfsgemeinschaften die der Haushalte übersteigen dürfte. Hinsichtlich des Ausgabevolumens (letzte Zeile in Tabelle 2) sind die Nachweise in den Umfragedaten – mit 43% für EVS und SOEP und 59% für das NIEP – noch geringer. Offensichtlich werden also Haushalte mit hohen HLU-Ansprüchen zu einem überproportionalen Anteil mit den Stichproben nicht erreicht, was für das SOEP stärker zu gelten scheint als für die anderen beiden Erhebungen.

Für das NIEP lässt sich als eine Ursache für die Untererfassung von HLU-Empfängern und HLU-Zahlungen die mangelhafte Repräsentation der Ausländer erkennen. So haben Auswertungen der 25%-Stichprobe der Sozialhilfestatistik 1.056.000 Bedarfsgemeinschaften mit deutschem Haushaltsvorstand und einem durchschnittlichen HLU-Anspruch von 791 DM ergeben²⁷, die mit dem NIEP fast vollständig nachgewiesen werden: 1.055.000 Bedarfsgemeinschaften mit deutschem Haushaltsvorstand und durchschnittlich 748 DM. Diese hohe Übereinstimmung zwischen Ergebnissen des NIEP und denen der prozessproduzierten Daten ist freilich angesichts der Hochrechnung des NIEP wenig überraschend; in der letzten Stufe des komplexen Verfahrens wird die Stichprobe an die Ergebnisse der HLU-Statistik für Bedarfsgemeinschaften mit deutschem Haushaltsvorstand angepasst (vgl. Kapitel 2.4). Die dementsprechend hohe gruppenspezifische Nachweisquote ist also ein zwangsläufiges Ergebnis des Hochrechnungsverfahrens – mit der möglichen Folge einer Untererfassung von Haushal-

²⁶ Diese anonymisierte Teilstichprobe der Totalerhebung steht neuerdings für eigene Auswertungen im Rahmen wissenschaftlicher Forschungsvorhaben zur Verfügung; vgl. in diesem Zusammenhang Burmester, Monika (2003).

²⁷ Eigene Auswertungen der 25%-Stichprobe der HLU-Statistik.

ten ohne Transferbezug. Demgegenüber sind im NIEP mit 42.000 (3,8% aller Bedarfsgemeinschaften im NIEP; nur 13 Fälle) nur knapp 17% der in der HLU-Statistik ausgewiesenen 250.000 Bedarfsgemeinschaften mit nichtdeutschem Haushaltsvorstand – das sind 19,1% aller Bedarfsgemeinschaften mit Haushaltsvorstand – erfasst. Die durchschnittlichen HLU-Beträge liegen aber auch für diese Teilgruppe mit 983 DM (25%-Stichprobe der HLU-Statistik) bzw. 989 DM (NIEP) nahe zusammen – bei freilich hohem Fehlerspielraum des letzteren Wertes.

Anders verhält es sich beim SOEP; hier werden sowohl die durchschnittlichen Transferbeträge der Haushalte mit deutschem (632 DM) als auch – noch stärker – der mit ausländischem Haushaltsvorstand (551 DM) untererfasst. Der Ausländeranteil kommt aber mit 14,2% der Haushalte mit HLU-Bezug (46 Haushalte mit 162 Personen) dem Ausländeranteil an den Bedarfsgemeinschaften (mit Haushaltsvorstand) laut 25%-Stichprobe der HLU-Statistik (19,1%) wesentlich näher als im NIEP. Die vergleichsweise geringen Monatsdurchschnitte bestätigen den bereits aus den Aggregaten gewonnenen Eindruck, dass im SOEP Haushalte mit hohen HLU-Ansprüchen unterproportional erfasst sind.

Für die EVS ergibt sich wiederum eine gegenüber dem SOEP wesentlich schlechtere Erfassung der ausländischen HLU-Empfänger. Obwohl wegen der Anlage der Erhebung – wie oben im Abschnitt 2.2 ausgeführt – und wegen der zu geringen Fallzahl – nur 56 ausländische Bedarfsgemeinschaften – von einer Differenzierung nach der Nationalität abgesehen werden sollte, können doch einige Relationen die Interpretation aller weiteren Ergebnisse erleichtern. Hochgerechnet machen die ausländischen Bedarfsgemeinschaften nur 11,9% aller in der EVS nachgewiesenen HLU-Empfänger bzw. weniger als die Hälfte (43,4%) der in der HLU-Statistik erfassten ausländischen Bedarfsgemeinschaften aus. Das bedeutet auf der anderen Seite, dass der Nachweis der deutschen Bedarfsgemeinschaften mit HLU-Bezug in der EVS mit gut drei Vierteln (76,2%) erheblich besser ist als der Nachweis insgesamt, damit allerdings dennoch deutlich geringer ausfällt als im SOEP (88,9%) und im NIEP (99,9%). Die sich in der EVS ergebenden durchschnittlichen HLU-Zahlbeträge liegen mit 642 DM bei den deutschen und 837 DM bei den ausländischen Bezugseinheiten allerdings näher an den Ergebnissen der 25%-Stichprobe der HLU-Statistik (81,1% bzw. 85,2%) als die Vergleichswerte des SOEP. Dies ist unter dem Gesichtspunkt, dass die Quartalsbezogenheit der EVS-Ergebnisse zu einer systematischen Unterschätzung der Monatsdurchschnitte führt,²⁸ als gutes Ergebnis zu werten.

²⁸ Die systematische Unterschätzung ergibt sich infolge der Fälle mit einer Bezugsdauer von weniger als drei Monaten.

3.2.2.3 *Vergleich von Strukturen*

Bei den folgenden Vergleichen von Strukturen der HLU-Empfänger nach weiteren Merkmalen muss wegen nicht ausreichender Fallzahlen auf eine zusätzliche Differenzierung nach der Nationalität verzichtet werden. Wie die entsprechenden Kennzeichnungen in Tabelle 2 zeigen, lässt selbst der hier gewählte Differenzierungsgrad teilweise keine statistisch signifikanten Aussagen auf Basis der Umfragen zu; dies betrifft hauptsächlich die Gruppenbildung nach Typen der Bedarfsgemeinschaft bzw. des Haushalts, so dass eine Untergliederung der Paare mit Kindern nach der Kinderzahl und der Alleinstehenden nach dem Geschlecht kaum sinnvoll ist – insbesondere beim SOEP und beim NIEP. Angesichts der geringen Fallzahlen kann es auch nicht verwundern, dass die für die EVS und für das NIEP vorgenommenen Alternativrechnungen mit Haushalten und Bedarfsgemeinschaften sich im Ergebnis nur wenig unterscheiden.

Hinsichtlich der Struktur der HLU-Empfänger nach Typen der Bedarfsgemeinschaften zeigt die EVS eine weitgehende Annäherung an die HLU-Statistik bei mäßiger Übererfassung der Alleinstehenden – was hier auf die weibliche Teilgruppe zurückzuführen ist – und entsprechender Untererfassung der Paare mit Kindern sowie der sonstigen Bedarfsgemeinschaften. Im Gegensatz dazu sind die Alleinstehenden im SOEP deutlich unter-, im NIEP erheblich übererfasst, und bei den Paaren mit Kindern verhält es sich umgekehrt; diese Aussagen stehen allerdings unter dem Vorbehalt eines großen Stichprobenfehlers infolge der teilweise sehr geringen Zellenbesetzungen. Überraschenderweise sind die alleinerziehenden HLU-Empfänger in allen drei Umfragen ungefähr entsprechend ihrem Anteil laut HLU-Statistik (23,1%) repräsentiert, während Paare ohne Kinder im SOEP und im NIEP kaum nachgewiesen sind.

Die Differenzierung nach dem Alter des Haushaltsvorstandes zeigt für die EVS und für das SOEP eine starke, für das NIEP eine mäßige Unterrepräsentation der Bedarfsgemeinschaften bzw. Haushalte mit unter 25jährigem Haushaltsvorstand – bei allerdings wieder großer Fehlermarge.²⁹ Demgegenüber macht die älteste Teilgruppe (65 Jahre und älter) – insbesondere in der EVS – einen zu hohen Anteil aus. Die Struktur der HLU-Empfängerhaushalte bzw. -bedarfsgemeinschaften nach den anzurechnenden Einkommensarten ergibt für alle drei Umfragen eine generell überproportionale Erfassung derjenigen mit Leistungen aus vorgelagerten Sozialversicherungssystemen, also aus der Arbeitslosenversicherung und aus der staat-

²⁹ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die einheitliche Verwendung des Begriffs „Haushaltsvorstand“ hier etwas unscharf ist, da im Zusammenhang mit den einzelnen Datenquellen damit unterschiedliche Inhalte verbunden sind. Hinsichtlich der EVS ist damit die „Bezugsperson“, die den höchsten Beitrag zum Haushaltseinkommen leistet, gemeint, im SOEP entscheidet dagegen der befragte Haushalt ohne vorgegebene Regel, wer die „Bezugsperson“ ist; ähnlich wird im NIEP hinsichtlich des „Haushaltsvorstandes“ verfahren..

lichen Alterssicherung, wobei sich in den diesbezüglichen EVS-Ergebnissen die Überrepräsentation der Empfänger mit 65jähriger oder älterer Bezugsperson spiegelt. Beim SOEP fällt der wesentlich zu hohe Anteil der Haushalte mit anzurechnendem Arbeitseinkommen auf, was allerdings mit dem ebenfalls überproportionalen Anteil der 40- bis unter 60jährigen Haushaltsvorstände kompatibel ist. Dass die Bedarfsgemeinschaften ohne anzurechnendes Einkommen in der EVS nur sehr schwach nachgewiesen sind, kann mit dem zeitlichen Bezug der Angaben zusammenhängen. Denn nicht alle HLU-Empfänger in der EVS haben während des gesamten Quartals der Befragung diese Sozialleistung bezogen; sie sind zum Teil erst während des Zeitraums hilfebedürftig geworden oder haben die Bedürftigkeit überwunden, so dass schon von daher weitere Einkommensarten im Quartal angefallen sind.

Die Altersdifferenzierung (vorletzter Block in Tabelle 2) aller HLU-Empfänger zeigt für die EVS – tendenziell in Übereinstimmung mit den entsprechenden Ergebnissen nach dem Alter des Haushaltsvorstandes – eine besonders deutliche Überrepräsentation der Personen ab 60 Jahren. Demgegenüber halten sich die Abweichungen des SOEP und des NIEP gegenüber der Altersstruktur laut HLU-Statistik in engeren Grenzen.

Schließlich werden mit Tabelle 3 die Verteilungen der HLU-Empfänger nach Größenklassen des Nettoanspruchs, wie sie sich aus EVS, SOEP und NIEP ergeben, durch Gegenüberstellung mit einer entsprechenden Auswertung der 25%-Stichprobe der Sozialhilfestatistik überprüft. Zur Veranschaulichung wurden für die Ergebnisse jeder der Umfragen Repräsentativitätsgrade berechnet, die sich als Relation der hochgerechneten Gruppengröße in der jeweiligen Umfrage zur entsprechenden Haushaltszahl in der 25%-Stichprobe der Sozialhilfestatistik ergeben. Aus den ersten beiden Spalten geht hervor, dass nach den prozessproduzierten Daten die Größenklassen bis 1.000 DM monatlich am stärksten besetzt sind – insgesamt ca. zwei Drittel aller HLU-Empfänger haben einen Nettoanspruch unterhalb dieses Grenzwerts – und dass die relativen Häufigkeiten der darüber liegenden Betragsklassen deutlich und kontinuierlich sinken. Ein recht ähnliches Bild ergibt sich aus der EVS, wenn man die beiden untersten Betragsklassen zusammenfasst – hier gleichen sich der unterdurchschnittliche Repräsentativitätsgrad der untersten Gruppe und der überdurchschnittliche Wert der zweiten Gruppe tendenziell aus. Dies war nicht unbedingt zu erwarten. Denn die verbreitete These der Untererfassung insbesondere des untersten Rands der Verteilung in der EVS legt zunächst die Vermutung nahe, dass Haushalte mit hohen HLU-Beträgen unterdurchschnittlich, Haushalte mit nur geringen monatlichen Transfers überdurchschnittlich repräsentiert sind.

Tabelle 3: Verteilung der HLU-Anspruchsberechtigten nach Größenklassen des Nettoanspruchs^a – ein Vergleich der Ergebnisse von EVS, SOEP und NIEP mit der Sozialhilfestichprobe

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

Betrag von ... bis unter ... (DM)	SH-Stichprobe ^b		EVS			SOEP			NIEP		
	HH-Zahl	Verteilung (%)	HH-Zahl	Verteilung (%)	Repräsentativitätsgrad	HH-Zahl	Verteilung (%)	Repräsentativitätsgrad	HH-Zahl	Verteilung (%)	Repräsentativitätsgrad
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
– 250	223.600	18,6	93.450	11,8	41,8	(142.135)	15,0	63,6	173.601	16,4	77,6
250 – 500	219.012	18,3	188.061	23,8	85,9	(158.896)	16,8	72,6	227.547	21,5	103,9
500 – 750	198.388	16,5	135.281	17,1	68,2	(136.098)	14,4	68,6	201.841	19,1	101,7
750 – 1.000	214.888	17,9	138.992	17,6	64,7	(169.771)	17,9	79,0	102.511	9,7	47,7
1.000 – 1.250	165.072	13,8	101.470	12,8	61,5	(145.040)	15,3	87,9	125.541	11,9	76,1
1.250 – 1.500	88.872	7,4	71.817	9,1	80,8	(115.231)	12,2	129,7	171.893	16,3	193,4
1.500 – 1.750	46.496	3,9	30.757	3,9	66,2	(53.107)	5,6	114,2	(47.218)	4,5	101,6
1.750 – 2.000	24.908	2,1	(15.647)	2,0	62,8	((11.112))	1,2	44,6	((4.579))	0,4	18,4
2.000 u. m.	18.844	1,6	(16.308)	2,1	86,5	((16.664))	1,8	88,4	((1.768))	0,2	9,4
Alle	1.200.080	100,0	791.783	100,0	66,0	948.055	100,0	79,0	1.056.499	100,0	88,0

^a Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 <= Fallzahl < 30.

^b Eigene Berechnungen auf Basis der 25%-Stichprobe der Sozialhilfeempfängerstatistik.

Die EVS-Ergebnisse entsprechen dem allerdings nicht, tendenziell zeichnet sich das Gegenteil ab – für die Zahlbetragsklassen ab 1.250 DM ergeben sich mit einer Ausnahme überdurchschnittliche Repräsentativitätsgrade.

Auch beim SOEP zeigt sich keineswegs eine generell unterdurchschnittliche Repräsentativität der oberen HLU-Zahlbetragsklassen. Vielmehr weisen gerade die drei untersten Gruppen mit HLU-Beträgen von weniger als 750 DM monatlich geringere relative Häufigkeiten auf als nach den Ergebnissen der 25%-Stichprobe der Sozialhilfestatistik. Die Ergebnisse sind allerdings wegen der geringen Fallzahlen – die wohl auch für die vergleichsweise große Streuung der einzelnen Repräsentativitätsgrade verantwortlich sind – vorsichtig zu interpretieren. Für das NIEP zeigen sich demgegenüber für die drei untersten Zahlbetragsklassen (bis unter 750 DM) die besten Repräsentativitätsgrade und für die beiden Gruppen mit den höchsten HLU-Zahlungen die bei Weitem größte Diskrepanz zu den Ergebnissen der 25%-Stichprobe der Sozialhilfestatistik bei im mittleren Bereich stark schwankenden Repräsentativitätsgraden. Hier kann also eher von der Hypothese ausgegangen werden, dass – bei insgesamt hohem Erfassungsgrad – hauptsächlich Gruppen mit hohen HLU-Ansprüchen, also der unterste Rand der Verteilung, nicht ausreichend einbezogen wurden; möglicherweise konnten diese Haushalte mit dem NIEP nicht erreicht werden, sofern es sich dabei überwiegend um Haushalte ohne Telefonanschluss handelt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Strukturen der HLU-Empfänger – abgesehen von der insgesamt unzureichenden Erfassung der ausländischen Teilgruppe – mit den Haushaltsstichproben EVS, SOEP und NIEP näherungsweise abgebildet werden. Dies gilt freilich nur insoweit, als die teilweise sehr geringen Zellenbesetzungen Differenzierungen nach sozio-demografischen Merkmalen überhaupt zulassen. Die dennoch erkennbaren Abweichungen gegenüber den prozessproduzierten Daten sollten nicht überbewertet werden, da sie zumindest teilweise durch Unterschiede bezüglich der Definition der Bezugseinheiten und der zeitlichen Perspektive bedingt sein können. Die absoluten Zahlen der Hilfeempfänger und der an sie fließenden HLU-Zahlungen werden aber insbesondere mit der EVS und mit dem SOEP unterschätzt, mit dem NIEP nur hinsichtlich der ausländischen Teilgruppe. Im Hinblick auf die weiterreichende Frage nach der Repräsentativität der Umfragen hinsichtlich der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen – für die keine Referenzstatistik vorliegt – spricht Einiges für die Annahme, dass sie sich nicht grundsätzlich von der der HLU-Empfänger unterscheidet, insbesondere nicht wesentlich höher ausfällt. Denn entgegen naheliegender Vermutungen ist der Repräsentativitätsgrad der HLU-Empfänger mit geringen empfangenen Transfers in den Umfragen unterdurchschnittlich. Da für die Haushalte in verdeckter

Armut aber eine deutlich stärkere Konzentration gerade bei den geringen Ansprüchen anzunehmen ist, gibt es somit keine mittelbaren Anzeichen einer gegenüber den HLU-Empfängern höheren Repräsentanz der Haushalte mit nicht realisierten Ansprüchen. Dies legt es für die weiteren Arbeiten nahe, Schätzergebnisse zur verdeckten Armut weniger in absoluten Zahlen als vielmehr relativ zur „bekämpften Armut“ zu interpretieren.

3.2.3 Gegenüberstellung mit der Wohngeldstatistik

3.2.3.1 Vergleich von Empfängerzahlen und Aggregaten

Um auch einen ungefähren Eindruck über die Repräsentativität der hier verwendeten Stichproben für einen anderen Bereich des Niedrigeinkommenssegments zu erhalten, werden in Tabelle 4 die erfassten Empfänger von Wohngeld mit Ergebnissen der offiziellen Wohngeldstatistik verglichen. Die Leistungsempfänger werden in der jährlich durchzuführenden Wohngeldstatistik, die auf Daten der Bewilligungsstellen beruht,³⁰ – ähnlich wie die Sozialhilfeempfänger in der HLU-Statistik – nach dem Stichtagskonzept zum 31. Dezember ermittelt, so dass im Folgenden die gleichen Einwendungen hinsichtlich der Vergleichbarkeit insbesondere mit der EVS gelten. Ein weiteres Problem für die hier beabsichtigte Gegenüberstellung folgt aus unterschiedlichen Praxis des Gewährung von Wohngeld

- einerseits als pauschaliertes Wohngeld an Empfänger/innen von Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge und
- andererseits als spitz berechnetes oder Tabellenwohngeld an alle anderen Berechtigten.

Da die Befragten in Haushaltsstichproben im Falle des Empfangs von pauschaliertem Wohngeld dieses möglicherweise teilweise als Bestandteil der HLU bzw. der Kriegsopferfürsorge einordnen, wird diese Variante des Wohngeldes wahrscheinlich nicht immer explizit angegeben. Von daher sind die im ersten Block der Tabelle 4 ausgewiesenen Stichprobenergebnisse nicht vollständig mit den aus der Wohngeldstatistik abgeleiteten Zahlen vergleichbar. Die hochgerechnete Zahl der Wohngeldempfänger und das hochgerechnete Wohngeldaggregat von EVS, SOEP und NIEP müssen also unterhalb der Ergebnisse der Wohngeldstatistik liegen, selbst wenn keine Repräsentativitätsfehler vorliegen würden.

Wie aus dem ersten Block von Tabelle 4 hervorgeht, erreichen die hochgerechneten Zahlen der Haushalte mit angegebenem Wohngeld in der EVS 90%, im SOEP 74% und im NIEP nur 40% der Empfängerzahl laut Wohngeldstatistik. Damit scheint die Repräsentativität der EVS für den erweiterten Niedrigeinkommensbereich wesentlich besser als für den engen Bereich

³⁰ Darüber hinaus gibt es auch eine vierteljährlich durchzuführende Wohngeldstatistik, auf die hier aber nicht eingegangen wird.

der HLU-Empfänger zu sein; die im Vergleich zu den anderen Stichproben stärkere Erfassung der Wohngeldbezieher ist allerdings zumindest teilweise durch den Quartalsbezug der Einkommen in der EVS bedingt – der freilich den vergleichsweise geringen HLU-Nachweis nicht aufwiegen konnte. Anders als in der EVS ist der Erfassungsgrad im SOEP für den untersten (HLU-) wie für den höheren (Wohngeld-) Bereich des Niedrigeinkommenssegments nahezu identisch. Überraschenderweise ergibt sich für das NIEP auf den ersten Blick der geringste Nachweis der Wohngeldempfänger, obwohl doch Wohngeldempfänger der NIEP-Ausgangsstichprobe – unabhängig von der Höhe ihres Einkommens – grundsätzlich in die NIEP-Population einbezogen wurden³¹. Die Ergebnisse mit Blick auf alle Haushalte, die Wohngeldbezug angegeben haben, relativieren sich freilich, wenn der Versuch unternommen wird, Haushalte mit pauschalitem Wohngeld und Empfänger von Tabellenwohngeld isoliert zu betrachten.

Aus der im vorigen Abschnitt dargelegten Untererfassung der HLU-Empfänger folgt wegen der gesetzlichen Zusammenhänge zwangsläufig eine entsprechende Untererfassung der Empfänger von pauschalitem Wohngeld, was mit der letzten Zeile des fünften Blocks der Tabelle 4 bestätigt wird. Dabei gelten als Empfänger pauschalitem Wohngelds in den Bevölkerungsstichproben zum einen Haushalte, die sowohl Wohngeld als auch HLU oder Transfers der Kriegsopferversorgung (KOV)³² angegeben haben (3. Block in Tabelle 4), zum anderen Haushalte mit HLU-Bezug und ohne Angabe von Wohngeld (4. Block in Tabelle 4). Letztere haben offenbar das pauschalierte Wohngeld als Leistungsbestandteil der HLU eingeordnet, was im NIEP mit 85% am häufigsten, in der EVS in knapp der Hälfte der Fälle (45%) und im SOEP mit einem Drittel der Fälle vergleichsweise selten vorkommt. Wenn die im ersten Block (letzte Zeile) von Tabelle 4 ausgewiesenen Empfängerzahlen um diese Haushalte ohne explizite Angabe des Wohngeldes korrigiert werden, ergeben sich deutlich höhere Nachweisquoten der Wohngeldempfänger insgesamt bei allerdings unveränderter Rangfolge (SOEP: 86,3%, NIEP: 71,3%), für die EVS sogar eine Übererfassung um 3,9%. Eine entsprechende Korrektur der hochgerechneten Transfervolumen (letzter Block in Tabelle 4) ist freilich nicht möglich.

³¹ Dies gilt allerdings nur für die ersten beiden Drittel der Ausgangsstichprobe. Vgl. in diesem Zusammenhang Kapitel 2.4.

³² In unseren Datensätzen sind Leistungen der Kriegsopferfürsorge nicht isoliert erfasst. Deshalb wurde hier vereinfachend unterstellt, dass es sich bei angegebenen KOV-Transfers um Kriegsopferfürsorge handelt; dies betrifft allerdings nur sehr wenige Fälle.

Tabelle 4: Vergleich von Strukturen der Wohngeldempfängerhaushalte in EVS, SOEP und NIEP mit Ergebnissen der Wohngeldstatistik ^a für das Jahr 1998 (in %) ^b

	WoG-Statistik	EVS	SOEP	NIEP
Alle Haushalte mit Wohngeldbezug				
1 Person	45,8	48,2	44,5	46,8
2 Personen	20,4	18,2	21,4	13,9
3 Personen	13,8	14,6	14,1	14,1
4 Personen	11,2	11,6	11,9	13,7
5 Personen	5,3	5,3	5,2	6,4
6 u. m. Personen	3,6	2,1	(2,8)	5,1
Alle, absolut	2.946.816	2.653.453	2.183.843	1.164.023
darunter:				
(a) Haushalte mit Wohngeld-, aber ohne HLU- bzw. KOV-Bezug („Tabellenwohngeld“)				
1 Person	47,2	47,7	54,7	45,2
2 Personen	16,7	17,0	17,0	14,6
3 Personen	12,0	13,9	9,1	13,7
4 Personen	13,1	12,9	11,2	14,0
5 Personen	6,6	6,0	(5,1)	7,1
6 u. m. Personen	4,4	2,5	(2,9)	5,5
Alle, absolut	1.585.791	2.148.971	1.459.727	1.002.000
(b) Haushalte mit Wohngeld- und HLU- bzw. KOV-Bezug („pauschaliertes Wohngeld“)				
1 Person		50,4	(24,2)	(56,4)
2 Personen		23,2	30,4	(10,1)
3 Personen		17,5	(24,2)	(16,9)
4 Personen		6,1	(13,3)	(12,2)
5 Personen		(2,1)	(5,5)	((2,1))
6 u. m. Personen		((0,6))	((2,5))	((2,3))
Alle, absolut		504.482	724.116	162.000
Haushalte ohne Wohngeld-, aber mit HLU-Bezug („pauschaliertes Wohngeld“)				
1 Person		42,3	(60,0)	50,6
2 Personen		28,8	(9,9)	24,8
3 Personen		16,4	(9,0)	14,6
4 Personen		6,4	(8,2)	6,2
5 Personen		(2,4)	(11,5)	(3,0)
6 u. m. Personen		(3,6)	((1,4))	((0,8))
Alle, absolut		408.710	360.143	936.000
Pauschaliertes Wohngeld insgesamt				
1 Person	44,1	46,8	36,1	51,5
2 Personen	24,6	25,7	23,6	22,6
3 Personen	16,0	17,0	19,2	14,9
4 Personen	9,1	6,2	11,6	7,1
5 Personen	3,7	2,2	7,5	2,9
6 u. m. Personen	2,6	2,0	2,1	1,0
Alle, absolut	1.361.025	913.192	1.084.259	1.098.000
Alle Haushalte				
Ausgabevolumen in Mio. DM p. a.	7.109,5	5.510,4	5.128,9	2.568

Fortsetzung **Tabelle 4**

Legende:

WoG = Wohngeld

HLU = Sozialhilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt

KOV = Kriegsoferversorgung (approximative Variable für Kriegsopferfürsorge)

^a Die Zahlen sind nur begrenzt vergleichbar, da die Ergebnisse der Wohngeldstatistik sich auf den Stichtag des 31. Dezember beziehen, die der EVS auf das jeweilige Quartal und die des SOEP und des NIEP auf den jeweiligen Befragungsmonat.

^b Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2000b), S. 7 f., Tab. 1 und 2; eigene Berechnungen.

Die im SOEP erfasste Zahl der Empfänger von Tabellenwohngeld (letzte Zeile des zweiten Blocks der Tabelle 4) kommt der Wohngeldstatistik am nächsten (Nachweisquote: 92,1%). Demgegenüber fällt der Erfassungsgrad im NIEP mit 63,2% gering aus, was zumindest teilweise auf die faktisch fehlende Einbeziehung der Ausländer zurückzuführen ist. Aber auch das Hochrechnungsverfahren kann hierfür ursächlich sein, wobei zwei Aspekte bedeutsam zu sein scheinen.

- Wenn einige Wohngeldempfänger nicht dem ersten Einkommensquintil – der Zielgruppe des NIEP – angehören³³, müssten die Hochrechnungsfaktoren generell nach oben angepasst werden.
- Die Anpassung der HLU-Empfänger im NIEP an die amtliche Statistik impliziert möglicherweise eine beträchtliche Untererfassung anderer Teilgruppen des Niedrigeinkommenssegments.

Schließlich ist der Nachweis der Bezieher von Tabellenwohngeld in der EVS wesentlich zu hoch – um gut ein Drittel –, was angesichts der mit ca. drei Fünfteln nur geringen Erfassung der HLU-Empfänger überraschend ist. Da zudem der aus der EVS ermittelte monatliche Durchschnittsbetrag des Tabellenwohngeldes nahezu identisch mit dem Ergebnis der Wohngeldstatistik ist³⁴, kann nur bedingt davon ausgegangen werden, dass diese Übererfassung auf die Abweichung vom Stichtagskonzept zurückzuführen ist.³⁵ Der Untererfassung am unteren Rand der Einkommensverteilung scheint in der EVS also eine Übererfassung in einem

³³ Eine Ursache kann das komplizierte Verfahren der Berechnung des Familieneinkommens sein, das sich häufig am Vorjahreseinkommen orientiert. Eine Auswertung der EVS 1998 hat ergeben, dass 22,8% der dort nachgewiesenen Wohngeldempfänger – das sind gut 600.000 Haushalte (608 Fälle) – nicht dem ersten Quintil (Abgrenzung nach der Höhe des Nettoäquivalenzeinkommens unter Verwendung der alten OECD-Skala) angehören.

³⁴ 156 DM gegenüber 161 DM laut Wohngeldstatistik; vgl. Statistisches Bundesamt (2000b), S. 10, Tabelle 4.

³⁵ Wenn die zu hohe Zahl der Wohngeldbezieher in der EVS auf Kurzzeitbezieher, also auf Haushalte mit einer Bezugsdauer von nur einem oder zwei Monaten während des Quartals, zurückzuführen wäre, müsste der sich im Monatsdurchschnitt ergebende Betrag niedriger ausfallen.

begrenzten Bereich oberhalb der Sozialhilfeschwelle und/oder in der unteren Mittelschicht gegenüberzustehen.

Tendenziell ähnlich, aber wesentlich schwächer fällt die Diskrepanz zwischen dem Nachweis des untersten Rands und der Erfassung des etwas höheren Niedrigeinkommensbereichs im SOEP aus; die Zahl der Empfänger von Tabellenwohngeld kommt mit 92% wesentlich näher an das entsprechende Ergebnis prozessproduzierter Daten heran als die Zahl der HLU-Empfänger (74%). Beim NIEP ergibt sich hingegen eine umgekehrte Rangfolge der Nachweisquoten der Empfänger von Tabellenwohngeld und HLU – 63% gegenüber 74% –, was angesichts des dem entgegenstehenden Auswahlverfahrens auf Probleme der Hochrechnung hindeutet.

3.2.3.2 *Vergleich von Strukturen*

Die Struktur der Bezieher von Tabellenwohngeld nach der Haushaltsgröße (zweiter Block in Tabelle 4) wird von der EVS am besten abgebildet. Auch das NIEP kommt trotz des insgesamt geringen Erfassungsgrades hinsichtlich der Verteilung nach der Haushaltsgröße der Wohngeldstatistik recht nahe. Im SOEP zeigt sich demgegenüber eine Überrepräsentation der Alleinstehenden, wobei hier wie beim NIEP – wegen der geringen Zellenbesetzungen insbesondere bei Mehrpersonenhaushalten – mit einem im Vergleich zur EVS größeren Stichprobenfehler gerechnet werden muss.

Beim pauschalierten Wohngeld zeigen sich für die beiden Teilgruppen – mit und ohne explizite Angabe des Wohngeldes – erhebliche strukturelle Unterschiede, so dass eine Beschränkung der Betrachtung auf Haushalte mit Nennung des Wohngeldbezugs zu einer Verfälschung nicht nur der in den Stichproben nachgewiesenen Empfängerzahlen, sondern auch der Verteilungen nach der Haushaltsgröße führen würde. Die sich jeweils aus den beiden Teilgruppen ergebende Gesamtstruktur der Empfänger pauschalierten Wohngeldes in EVS, SOEP und NIEP ist im fünften Block der Tabelle 4 ausgewiesen und dem Ergebnis der Wohngeldstatistik gegenübergestellt. Auch hier ergibt sich für die EVS ein guter Nachweis bei mäßiger Überrepräsentation der Haushalte mit bis zu drei Personen. Demgegenüber werden mit dem SOEP die Einpersonenhaushalte unter den Empfängern pauschalierten Wohngeldes deutlich untererfasst, im NIEP übererfasst; beides deckt sich tendenziell mit den in Tabelle 2 ausgewiesenen Ergebnissen zur Struktur der HLU-Empfänger, wobei hier wieder infolge der geringen Fallzahlen ein erheblicher Fehlerspielraum besteht.

3.3 *Fazit der Repräsentativitätsprüfungen*

Die Gegenüberstellung von Ergebnissen der EVS, des SOEP und des NIEP mit aus dem Mikrozensus (MZ) abgeleiteten Strukturen einerseits und prozessproduzierten Statistiken andererseits erfolgte mit dem Ziel einer näherungsweisen Überprüfung der Repräsentativität der hier verwendeten Haushaltsstichproben für den unteren Einkommensbereich bzw. für Teilsegmente davon. Die Aussagefähigkeit dieses „Gütetests“ im Hinblick auf die Frage der Eignung der Stichproben zur Schätzung der verdeckten Armut ist zwar begrenzt, da

- zum einen der Niedrigeinkommensbereich im MZ wegen der dort recht groben Art der Einkommenserhebung nur näherungsweise abgegrenzt und seine Eignung als Referenzstatistik nicht abschließend beurteilt werden kann;
- zum anderen die Ergebnisse von prozessproduzierten Daten und Umfragen wegen der verschiedenen inhaltlichen und zeitlichen Bezüge nur eingeschränkt vergleichbar sind; zudem können von der Repräsentativität hinsichtlich der Transferempfänger nur sehr vorsichtige Schlussfolgerungen bezüglich des Erfassungsgrades der anderen Haushalte im Niedrigeinkommensbereich – insbesondere derjenigen mit nicht realisiertem HLU-Anspruch – gezogen werden.

Dennoch haben die Analysen einige interessante Hinweise ergeben, die bei der Einordnung und Bewertung von Schätzergebnissen zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen zu beachten sind.

- a) Die Struktur des Niedrigeinkommensbereichs des SOEP kommt der des Mikrozensus am nächsten, während die Bevölkerungsstruktur des NIEP die stärksten Abweichungen gegenüber dem entsprechend (näherungsweise) abgegrenzten Bereich des Mikrozensus aufweist.
- b) Das NIEP spiegelt das Ausmaß des HLU-Bezugs in der deutschen Bevölkerung am besten, in der ausländischen Bevölkerung am schlechtesten wider.
- c) Mit dem SOEP wird zwar ein höherer Nachweis der Sozialhilfeempfänger insgesamt als mit der EVS erreicht; dabei ist allerdings zu bedenken, dass das Datenmaterial des SOEP keinen Ausschluss der Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen zulässt, die „Nachweisquote“ hinsichtlich der HLU-Empfänger also tendenziell zu hoch ausgewiesen wird.
- d) Die sich aus der EVS ergebenden Durchschnittsbeträge kommen näher an die der HLU-Statistik heran als die des SOEP.
- e) Wegen geringer Zellenbesetzungen sind Vergleiche von Strukturen der HLU-Empfänger in SOEP und NIEP mit der HLU-Statistik nur sehr begrenzt möglich.

- f) Die mit der EVS nachgewiesenen Strukturen kommen den Ergebnissen der HLU-Statistik recht nahe; eine wesentliche Verzerrung zeigt sich allerdings hinsichtlich des Alters – Bedarfsgemeinschaften mit einem Haushaltsvorstand ab 65 Jahren sind deutlich über-, die mit unter 25jährigem Haushaltsvorstand entsprechend unterrepräsentiert.
- g) Im Vergleich zur Wohngeldstatistik ergibt sich für die EVS – bei insgesamt recht guter Übereinstimmung der Strukturen nach der Haushaltsgröße – eine deutliche Übererfassung der Empfänger von Tabellenwohngeld; dies könnte als Indiz gewertet werden, dass die Untererfassung der Bevölkerung am untersten Rand der Einkommensverteilung nicht gleichermaßen für den gesamten Niedrigeinkommensbereich gilt.
- h) Demgegenüber sind die Empfänger von Tabellenwohngeld im SOEP in nur geringerem Ausmaß – um ca. 8% – untererfasst als die HLU-Empfänger, die ja auch pauschaliertes Wohngeld erhalten. Der zu geringe Nachweis des unteren Einkommensspektrums scheint also auch hier den Niedrigeinkommensbereich ungleichmäßig zu betreffen.
- i) Im NIEP ist Tabellenwohngeld deutlich seltener als in den anderen Haushaltsstichproben nachgewiesen – möglicherweise eine Folge des spezifischen Hochrechnungsverfahrens.

Die aus der Charakterisierung von EVS, SOEP und NIEP im zweiten Kapitel und aus den diversen Vergleichen mit näherungsweise Referenzstatistiken in diesem Kapitel erkennbaren spezifischen Vorzüge und Defizite der drei Datenquellen legen es nahe, die in der hier vorgelegten Studie ausgewiesenen Ergebnisse zum Ausmaß verdeckter Armut nicht mit Blick auf absolute Zahlen zu interpretieren. Diese dürften nämlich – mit Einschränkungen – in ähnlicher und damit uneinheitlicher Weise verzerrt sein wie die jeweils entsprechenden hochgerechneten HLU-Empfänger und Aggregate zur bekämpften Armut. Es ist also nicht von einem bezüglich Stärke und Richtung gleichen Fehler in den Stichproben auszugehen. Von daher empfiehlt es sich, Relationen zu betrachten und dabei vorwiegend eine interne Basierung zugrunde zu legen, d. h. die Relativierungsbasis aus der jeweiligen Datenbasis zu berechnen. Die Alternative der externen Basierung unter Bezugnahme z. B. auf die amtliche Bevölkerungsstatistik oder die HLU-Statistik sollte zwar ergänzend ausgewiesen werden, um die Unzulänglichkeiten der einzelnen Datenquellen im Blick zu behalten; die vorrangige Interpretation extern basierter Quoten würde aber zu einem verzerrten Eindruck verleiten, was in Kapitel 7.1 näher erläutert wird.

4 Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen einer Simulationsanalyse von Ansprüchen auf Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)

4.1 Modellmäßige Darstellung der Bestimmungen im Bundessozialhilfegesetz zur Bemessung des sozio-kulturellen Existenzminimums und der Anspruchsvoraussetzungen 1998

Die Schätzung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen erfordert ein Verfahren zur Berechnung von Leistungsansprüchen, das sich möglichst genau an die gesetzlichen Bestimmungen anlehnt und vereinfachende Annahmen weitestgehend vermeidet. Denn die Besetzungsdichte des Einkommensbereichs nahe der – mit dem Haushaltstyp variierenden – Sozialhilfeschwellen bis zum Medianeinkommen ist so groß, dass selbst bei kleinen Ungenauigkeiten mit erheblichen Fehlern hinsichtlich des Bevölkerungsanteils in verdeckter Armut gerechnet werden muss³⁶. Eine Simulation von HLU-Ansprüchen sollte also neben der Ermittlung des Bedarfs und des anzurechnenden Einkommens auch weitere relevante Tatbestände, insbesondere die Vermögenssituation der Bedarfsgemeinschaften berücksichtigen. Da die Praxis der Sozialhilfegewährung allerdings einzelfallorientiert ist und zudem ein Ermessensspielraum der Sozialhilfeträger besteht, kann ein noch so differenziertes Simulationsmodell die Realität nicht vollständig abbilden, was sich in den folgenden Ausführungen zeigen wird.

Übersicht 1 enthält eine modellmäßige Darstellung der Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) zur Bemessung des sozio-kulturellen Existenzminimums und der wichtigsten Anspruchsvoraussetzungen – und zwar im Sinne eines theoretischen Modells ohne Berücksichtigung von Restriktionen bei der empirischen Umsetzung. Die skizzierten Regelungen beziehen sich auf das Jahr 1998 – das Jahr, das mit allen drei verwendeten Datenquellen abgebildet werden kann. Zunächst ist die *Bedarfsgemeinschaft* abzugrenzen, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, dass volljährige Kinder im Haushalt eine eigene Bedarfsgemeinschaft bilden.³⁷ Daran anschließend werden in der Darstellung einige *allgemeine Ausschlussgründe* – Vermögenstatbestände und vorrangige Ansprüche von Schülern bzw. Studierenden nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) bzw. von Auszubildenden auf Berufsausbildungsbeihilfe nach SGB III – der detaillierten Anspruchsprüfung vorgeschaltet.

³⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang Kayser/Frick (2000), S. 15-17 und S.35 (Table 1), wo eine erhebliche Sensitivität der Schätzergebnisse zur Zahl der HLU-Anspruchsberechtigten auf geringe Variationen des anzurechnenden Einkommens nachgewiesen wurde. Die Einkommensvariationen wurden zur Abschätzung des Einflusses von Messfehlern durchgeführt. Zum Einfluss von alternativen, mehr oder minder differenzierten Berechnungsvarianten auf das Ergebnis vgl. Berntsen/Renner/Semrau/Stubig (2001).

³⁷ Zum Unterschied zwischen Haushalten und Bedarfsgemeinschaften s. o. in Abschnitt 3.2.2.1.

Übersicht 1: Bemessung des sozio-kulturellen Existenzminimums und der Anspruchsvoraussetzungen laut BSHG 1998

Abgrenzung der Bedarfsgemeinschaft (Kernfamilie mit n Personen) unter Berücksichtigung der verwandtschaftlichen Beziehungen und des Alters der Kinder (nur minderjährige Kinder gehören zur Bedarfsgemeinschaft) → e = Zahl der weiteren Personen ab 18 J.

k_1 = Zahl der Kinder bis unter 7 J. in Alleinerziehenden-Haushalt

k_2 = Zahl der Kinder bis unter 7 J. in Paar-Haushalt

k_3 = Zahl der Kinder von 7 bis unter 14 J.

k_4 = Zahl der Kinder von 14 bis unter 18 J.

→ $N = 1 + e + k_1 + k_2 + k_3 + k_4$



Pkw vorhanden?

→ **Ja, Ende**

↓ **Nein**

Ggf. vorhandenes Hausgrundstück angemessen?

→ **Nein, Ende**

↓ **Ja**

Personen mit BAföG im HH? Studierende im HH? Auszubildende mit Anspruch auf BAB im HH?

↓ **Nein**

↓ **Ja**

Ausklammerung dieser Personen (stud), → $N_{kor} = N - stud$



Bedarfsberechnung		Bedürftigkeitsprüfung
Regelbedarf	$RSSUM = ERS_{bl} * (1 + k_1 * 0,55 + k_2 * 0,50 + k_3 * 0,65 + k_4 * 0,90 + e * 0,80)$	Y_{anzur} = Anzurechnendes Einkommen = Einkünfte aus unselbständiger Arbeit + Einkünfte aus selbständiger Arbeit + Einkünfte aus Vermietung/Verpachtung + Einkünfte aus Kapitalvermögen + empfangene private Unterhaltsleistungen + vorrangige staatliche Transferzahlungen – Steuern und Sozialversicherungsbeiträge – sonstige gesetzliche oder angemessene Versicherungsbeiträge – „Werbungskosten“ – Absetzbetrag für Erwerbstätige ^a – GRV-Kindererziehungsleistung – Grundrente nach Bundesversorgungsg – Grundrente nach Bundesentschädigungsg ^b Zu Y_{anzur} zählen nicht: – Erziehungsgeld – Zuwendungen der Freien Wohlfahrtspflege – private Zuwendungen ohne rechtliche oder sittliche Verpflichtung – zweckbestimmte Leistungen
Mehrbedarfszuschläge		
– Pers. ab 65 J. mit Gb	$MBZ_i = RS_i * 0,2$	
– Erwerbsunfähige	$MBZ_i = RS_i * 0,4$	
– Schwangere ab W12		
– Alleinerz., $k_1 > 0$		
– Alleinerz., 2 od. 3 K. unter 16 J.		
– Behinderte mit Eingliederungshilfe		
– Alleinerz., 4+ K. unter 16 J.	$MBZ_i = RS_i * 0,6$	
Kosten der Unterkunft	$WK = (Kaltmiete + Nebenkosten + Heizkosten) * (N_{kor} / N)$ bzw. laufende Kosten von Eigentümern ^c in tatsächlicher Höhe	

Fortsetzung **Übersicht 1**

Bedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts	BIDLu = RSSUM + MBZ + WK Übertrag →	Falls BIDLu > Y _{anzur} :
Einmalige Leistungen	EL: Gewährung auf Antrag z. B. für Kleidung, Hausrat etc.	BIDLu – Y _{anzur} = Anspruch auf laufende Leistung
Bruttobedarf	BB = BIDLu + EL	V _{anzur} = Anzurechnendes Geldvermögen (GV) = GV ^d – 2.500 DM bzw. 3.700 DM bei Ehepaaren – 500 DM * (n-2) [bzw.(n-1) bei BG ohne Ehepartner]
Falls (BIDLu > Y _{anzur}) und (V _{anzur} <= 0): Nettobedarf = BB – Y_{anzur}		



Unterhaltsverpflichtete mit ausreichendem Einkommen im HH, die nicht zur BG gehören?

→ **Ja, kein Anspruch**

↓ **Nein**

Anspruch = Nettobedarf



Unterhaltsverpflichtete mit ausreichendem Einkommen außerhalb des HH?

→ **Nein, Ende**

↓ **Ja**

Möglicher Erstattungsanspruch des Sozialamtes

Legende:

BAB = Berufsausbildungsbeihilfe nach SGB III

ERS_{bl} = Eckregelsatz im jeweiligen Bundesland

Gb = Gehbehinderung

ERS_{bl} = Eckregelsatz im jeweiligen Bundesland

RS_i = Regelsatz für die jeweilige Person

RSSUM = Regelbedarf

MBZ = $\sum MBZ_i$ = Summe der Mehrbedarfzuschläge einzelner Haushaltsmitglieder

WK = „Wohnkosten“, Kosten der Unterkunft

BIDLu = Bedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts

Y_{anzur} = anzurechnendes Einkommen

EL = einmalige Leistungen

BB = Bruttobedarf

^a Falls $YE_i \leq ERS_{bl} * 0,25$: $AbsB_i = YE_i$;

falls $YE_i > ERS_{bl} * 0,25$: $AbsB_i = ERS_{bl} * 0,25 + ((YE_i - ERS_{bl} * 0,25) * 0,15)$, max. $ERS_{bl} * 0,5$;

mit YE_i = Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit der Person, $AbsB_i$ = Absetzbetrag.

^b bis zur Höhe der Grundrente nach dem Bundesversorgungsg.

^c einschl. Zinszahlungen (aber ausschließlich Tilgungen) und Heizkosten.

^d Dazu zählen insbes. Barbeträge, Sparguthaben, Bausparguthaben, Wertpapiere zum Tageskurs, Lebensversicherungsguthaben, Festgelder u. ä. abzüglich angemessenem Bausparguthaben. Der in der Übersicht genannte Grenzwert von 2.500 DM erhöht sich für Personen ab 60 Jahren sowie für Erwerbsunfähige auf 4.500 DM.

Hier zeigen sich erste Grenzen jeder Simulation, die pauschalierend gestaltet ist. So zählt ein Pkw im Allgemeinen zum einzusetzenden Vermögen, das zunächst verwertet werden muss, bevor ein HLU-Anspruch entstehen kann. Davon kann es aber Ausnahmen geben, beispielsweise wenn der Pkw zur Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit oder im Falle einer Behinderung benötigt wird. Auch im Falle eines vorhandenen Hausgrundstücks kommt es auf den Einzelfall – z. B. auf die Haushaltsgröße und den regionalen Wohnungsmarkt – sowie in Grenzfällen auf das Ermessen des Sachbearbeiters an, ob dieses Vermögensgut vorrangig zu verwerten ist oder nicht. Da die Veräußerung von Immobilien und die Suche nach einer anderen Unterkunft Zeit benötigen, ist Wohnungseigentum wahrscheinlich kurzfristig weniger ein Ausschlussgrund als mittelfristig.

Nach dem Ausschluss von Studierenden und Auszubildenden, die vom Sozialhilfebezug ausgenommen sind, auch wenn sie keinen Anspruch auf Leistungen nach dem BAföG bzw. auf Berufsausbildungsbeihilfe haben, wird im anschließenden Block der Übersicht 1 auf der linken Seite die *Bedarfsberechnung*, auf der rechten Seite die *Bedürftigkeitsprüfung* skizziert. Die Berechnung des Regelbedarfs und der Mehrbedarfszuschläge ist insofern unproblematisch, als es sich um pauschalisierte, per Gesetz und durch Verordnungen festgelegte Beträge handelt.³⁸ Nicht ganz so eindeutig ist die Berücksichtigung der Unterkunftskosten als weiterer Bedarfskomponente. Grundsätzlich gehen diese zwar mit ihrer tatsächlichen Höhe ein; allerdings gibt es auch hier eine – im Gesetz nicht näher spezifizierte, also variable – Obergrenze durch das Kriterium der „Angemessenheit“.³⁹ Noch schwieriger als die Simulation der Komponenten des Bedarfs zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts ist die Berücksichtigung der einmaligen Leistungen – ein weiterer Bestandteil des Bruttobedarfs –, da diese nicht pauschalisiert, sondern auf Antrag gewährt werden und ein vergleichsweise großer Ermessensspielraum des Sozialhilfeträgers besteht. Einmalige Leistungen sollen Bedarfe abdecken, die nicht in die Regelsatzbemessung eingehen, also insbesondere notwendige Aufwendungen für Kleidung, Schuhe, Wäsche, Hausrat und die Instandsetzung der Wohnung; Letztere gelten also nicht als Teil der Kosten der Unterkunft.

Die der Bedarfsberechnung gegenüberstehende *Bedürftigkeitsprüfung* (vgl. rechte Seite der Übersicht 1) erfordert zunächst eine Ermittlung des anzurechnenden Einkommens. Dabei

³⁸ Die Regelsatzproportionen sind bundeseinheitlich in der Regelsatzverordnung festgelegt, während die Eckregelsätze von den Landesregierungen durch Rechtsverordnungen bestimmt werden und von daher zwischen den Bundesländern leicht variieren. In Bayern wird nur ein Mindestregelsatz festgelegt, der in den meisten Kommunen überschritten wird; dies ist in Übersicht 1 vernachlässigt.

³⁹ Falls die Kosten der Unterkunft einen der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang übersteigen, werden sie aber solange voll vom Sozialhilfeträger übernommen, wie es dem Hilfeempfänger nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, seine Aufwendungen durch Wohnungswechsel, Untervermietung oder auf andere Weise zu senken.

sind grundsätzlich alle Markteinkommen und nahezu alle Transfereinkommen zu berücksichtigen, von deren Summe alle Pflichtabgaben, angemessene sonstige Versicherungsbeiträge⁴⁰ sowie bei Erwerbstätigen Werbungskosten und ein besonderer Absetzbetrag abzuziehen sind. Hinsichtlich der sonstigen Versicherungsbeiträge und der Werbungskosten ist die Grenze zwischen angemessenen, zu berücksichtigenden Aufwendungen und nicht absetzbaren Ausgaben allerdings fließend, so dass im Rahmen einer Simulation hier wieder – wie auch bezüglich des Verwertungszwangs bei Sachvermögen und einiger Punkte der Bedarfsermittlung – vereinfachende Annahmen getroffen werden müssen.

Vom Prinzip der vollständigen Einkommensanrechnung auf den ermittelten Bedarf gibt es im BSHG nur wenige Ausnahmen. Abgesehen vom bereits genannten Absetzbetrag bei Erwerbstätigkeit, der maximal die Hälfte des Eckregelsatzes erreichen kann⁴¹, sind bei der Einkommensermittlung von Zahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung die Kindererziehungsleistungen abzuziehen⁴². Grundsätzlich von der Anrechnung ausgenommen sind das Erziehungsgeld, die Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz sowie die nach dem Bundesentschädigungsgesetz. Meist bleiben auch Zuwendungen der Freien Wohlfahrtspflege und private Zuwendungen ohne rechtliche oder sittliche Verpflichtung anrechnungsfrei – sofern die Zuwendung die Lage des Empfängers nicht so stark verbessert, dass daneben Sozialhilfe ungerechtfertigt wäre (§ 78 BSHG); hier besteht also wieder ein Ermessensspielraum und eine dementsprechende Unsicherheit bei Simulationen. Von der Anrechnung ausgenommen sind schließlich auch verschiedene zweckbestimmte Leistungen von Dritten auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften, sofern sie wegen eines besonderen, in der Person des Leistungsempfängers liegenden Tatbestands gewährt werden, also insbesondere bei Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit. Beispielsweise ist das Pflegegeld der Pflegeversicherung nicht als Einkommen des Pflegebedürftigen⁴³ zu rechnen, da diesem entsprechende Aufwendungen des Pflegebedürftigen für die erforderliche Grundpflege und hauswirtschaftliche Versorgung gegenüberstehen. Ob es allerdings bei der Person, welche die Pflege übernommen hat und das Pflegegeld als Anerkennung oder Entgelt erhält, als anzurechnendes Einkommen gilt, ist nicht ganz zweifelsfrei und war lange Zeit umstritten. Mittlerweile hat

⁴⁰ Dazu zählen Beiträge für die freiwillige Versicherung in der gesetzlichen oder privaten Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sowie zur angemessenen freiwilligen Haftpflicht-, Hausrat-, Feuer- und Lebensversicherung.

⁴¹ Vgl. dazu Fußnote 1 in Übersicht 1.

⁴² Kindererziehungsleistungen werden als Zuschlag an Mütter der Geburtsjahrgängen vor 1921 gewährt; § 299 i. V. m. §§ 294 ff. SGB VI; vgl. die Erläuterungen zu § 76 BSHG in Schellhorn/Jirasek/Seipp (1997), S. 473. Die Anrechnungsfreiheit gilt nicht für die auf Kinderberücksichtigungszeiten beruhenden Teile der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, die Müttern ab dem Geburtsjahrgang 1921 wie Pflichtbeitragszeiten angerechnet werden.

⁴³ Das Pflegegeld soll die Eigenverantwortlichkeit und Selbstbestimmung des Pflegebedürftigen stärken und ihm die Möglichkeit geben, seine Pflegehilfen selbst zu gestalten.

das Bundesverwaltungsgericht aber die Einordnung des Pflegegeldes als anzurechnendes Einkommen beim pflegenden Angehörigen verneint.⁴⁴ Anders verhält es sich im Falle eines Beschäftigungsverhältnisses zwischen dem Pflegebedürftigen und der Pflegeperson; hier stellt das weitergeleitete Pflegegeld Einkommen aus Erwerbstätigkeit der Pflegeperson dar und ist von daher anzurechnendes Einkommen.⁴⁵

Nach Abzug des anzurechnenden Einkommens vom Bedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts (BIDLu), der entsprechend der im linken Teil der Übersicht skizzierten Vorgehensweise berechnet wurde, ergibt sich die Höhe des Anspruchs auf laufende Leistung der HLU. Als weitere Voraussetzung ist nun zu prüfen, ob das vorhandene Geldvermögen die recht eng bemessenen Grenzen des zu verschonenden Vermögens⁴⁶ nicht übersteigt. Auch in diesem Punkt der Anspruchsermittlung über eine Modellrechnung sind insofern Operationalisierungen erforderlich, als beispielsweise „zweckbestimmtes Vermögen“, insbesondere ein angemessenes Bausparguthaben, nicht zum einzusetzenden Geldvermögen zählen. Gleiches gilt für Erbstücke, „deren Veräußerung für den Hilfesuchenden oder seine Familie eine besondere Härte bedeuten würde“ (§ 88 Abs. 2 BSHG). Die hier zum Ausdruck kommenden Ermessensspielräume der Sozialhilfeträger müssen im Rahmen einer Simulation wieder durch vereinfachende Annahmen ersetzt werden. Falls das sich danach ergebende einzusetzende Vermögen die gesetzlichen Grenzwerte nicht übersteigt und der Bedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts größer als das anzurechnende Einkommen ist, resultiert der Nettobedarf aus dem Bruttobedarf – einschließlich der einmaligen Leistungen – nach Abzug des anzurechnenden Einkommens.

Dieser Nettobedarf ergibt aber nur dann einen Anspruch in entsprechender Höhe, wenn im Haushalt keine *Unterhaltsverpflichteten* mit ausreichendem Einkommen leben. Im Falle von mehreren Bedarfsgemeinschaften in einem Haushalt und verwandtschaftlichen Beziehungen ersten Grades zwischen den Bedarfsgemeinschaften ist die skizzierte Bedürftigkeitsprüfung für den Unterhaltspflichtigen unter Berücksichtigung von dessen Selbstbehalt auch für die weitere Bedarfsgemeinschaft durchzuführen, worauf hier nicht näher eingegangen wird. Falls Unterhaltsverpflichtete mit ausreichendem Einkommen außerhalb des Haushalts des Hilfesuchenden leben, besteht dennoch der errechnete Anspruch an den Sozialhilfeträger; das

⁴⁴ Vgl. Schellhorn/Jirasek/Seipp (1997), S. 471 f.

⁴⁵ In Umfragedaten müssten diese Beträge dementsprechend bei der Pflegeperson nicht unter der Rubrik „Pflegegeld“, sondern als Arbeitseinkommen erscheinen; ob die Befragten in diesem Punkt immer die korrekte Zuordnung vornehmen, ist allerdings offen. Im NIEP dürfte dieses Problem durch die hier sehr exakte Frageformulierung nicht auftreten (Frage F602 und F603, Kategorie Nr. 19: Entgelt von der Pflegeversicherung für die Pflege einer anderen Person (nicht angeben bei pflegebedürftiger Person; Leistung wird von Krankenkasse ausbezahlt)).

⁴⁶ Vgl. Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG.

Sozialamt erwirbt dadurch allerdings einen Erstattungsanspruch gegenüber dem/den unterhaltspflichtigen Dritten.

4.2 Systematische Gegenüberstellung der relevanten Datenquellen mit einem formalisierten Anforderungsprofil

Das im vorigen Abschnitt erläuterte HLU-Modell hat verdeutlicht, dass eine Abschätzung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen ein komplexes Simulationsverfahren erfordert. Diesem sind allerdings durch das vorhandene Datenmaterial an vielen Stellen Grenzen gesetzt, wie aus der Übersicht 2 hervorgeht. In der ersten Spalte (bzw. Vorspalte) der Übersicht ist das HLU-Modell in ein Anforderungsprofil für einen „optimalen“ Datensatz umgesetzt worden, indem die für Simulationszwecke erforderlichen Variablen aufgelistet wurden – freilich ohne Anspruch auf absolute Vollständigkeit, sondern eher unter den pragmatischen Gesichtspunkten der prinzipiellen „Machbarkeit“. In den weiteren drei Spalten ist vermerkt, ob und eventuell mit welchen Modifikationen die jeweilige Variable im Datensatz der EVS bzw. des SOEP bzw. des NIEP enthalten ist. Das teilweise erhebliche Zurückbleiben der verfügbaren empirischen Quellen hinter dem „Ideal“ ist offensichtlich, so dass hier einige zusammenfassende Hinweise genügen sollen; auf Details wird erst im Zusammenhang mit konkreten Modellspezifikationen eingegangen..

- a) Eine Differenzierung zwischen Haushalten und Bedarfsgemeinschaften ist am ehesten mit NIEP-Daten möglich; in der EVS und im NIEP sind verwandtschaftliche Beziehungen nur gegenüber der Bezugsperson erfasst, so dass Bedarfsgemeinschaften und die möglicherweise zwischen ihnen bestehenden Unterhaltspflichten nicht in allen Fällen exakt zu identifizieren sind.
- b) Die Einkommensverhältnisse von potenziell Unterhaltsverpflichteten außerhalb des Haushalts werden nur mit dem NIEP – freilich nur ungefähr – erfasst, allerdings erst durch die von unserer Seite eingebrachten Fragen in der 5. Welle.
- c) Mehrbedarfszuschläge bei Behinderung lassen sich mit SOEP- und mit NIEP-Daten simulieren, nicht jedoch mit der EVS. Bezüglich des Mehrbedarfszuschlags an Personen ab 65 Jahren wird allerdings nur mit dem NIEP das Kriterium einer „anerkannten Gehbehinderung“ erhoben⁴⁷, das seit 1996 für die Anerkennung eines „Alters-Mehrbedarfs“ zusätzlich erfüllt sein muss.
- d) Die Unterkunftskosten werden in allen drei Datenquellen auf verschiedene Weise erhoben. Während sich für Mieterhaushalte vergleichbare und den Vorschriften des BSHG

⁴⁷ Welle 6; für frühere Wellen kann das Kriterium näherungsweise aus dem in den Wellen 3 und 5 erhobenen Grad der Behinderung (Frage 673) abgeleitet werden.

entsprechende Werte berechnen lassen, ist die Berechnung der laufenden Kosten für selbstgenutztes Wohneigentum jeweils nur näherungsweise möglich. Bezüglich der laufenden Kosten ausschließlich des Kapitaldienstes können die relevanten Vorschriften des BSHG am besten in Simulationen auf Basis des SOEP berücksichtigt werden. Ein Problem der EVS-Daten – in der verfügbaren Datenbankversion – ist die Notwendigkeit eines indirekten Ansatzes zur Schätzung der berücksichtigungsfähigen Kosten der Haus- bzw. Wohnungseigentümer, der zu einem Wert einschließlich der Instandhaltungskosten führt. Beim NIEP liegt das Defizit bezüglich der Erfassung von Unterkunftskosten von Eigentümern dagegen in der weitgehenden Beschränkung auf Eigentumswohnungen. Bezüglich der Kosten des Kapitaldienstes für das selbstgenutzte Wohneigentum bietet allerdings die EVS die für eine realitätsnahe Simulation erforderliche Differenzierung: Zinsen, die bei der Bedarfsbemessung berücksichtigt werden können, und Tilgungsleistungen, die grundsätzlich nicht berücksichtigungsfähig sind, werden im Gegensatz zu SOEP und NIEP getrennt erfasst. Dass sie lediglich als Gesamtsumme für alle Immobilien im Eigentum des jeweiligen Haushalts erfragt werden, stellt insofern kein Problem dar, als Eigentum an mehreren Immobilien ohnehin vorab den Ausschluss von einer HLU-Anspruchsberechtigung zur Folge hat.

- e) Die für die Bedürftigkeitsprüfung erforderlichen, detaillierten Einkommensangaben sollten grundsätzlich personell zurechenbar sein, da andernfalls im Falle mehrerer Bedarfsgemeinschaften im Haushalt keine exakte Bestimmung der anzurechnenden Einkommen möglich ist. Insgesamt sind Einkommen wie auch Pflichtabgaben und freiwillige Vorsorgeaufwendungen mit der EVS weitgehender abgedeckt als mit den anderen Haushaltsstichproben, wobei Übersicht 2 sich hinsichtlich des SOEP auf die Angaben zu einzelnen Einkommensarten für den Befragungsmonat und nur bei nicht erhobenen Kategorien auf retrospektive Angaben für das Vorjahr bezieht. Wie bereits bei der Kurzcharakterisierung des SOEP ausgeführt (vgl. Kapitel 2.3), kann die in dieser Umfrage fehlende direkte Erhebung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zu schwer abschätzbaren Ungenauigkeiten im Ergebnis des anzurechnenden Einkommens führen; zwar lassen sich die Pflichtabgaben auf Erwerbseinkommen indirekt aus der Differenz zwischen Brutto- und Nettobeträgen ableiten; für andere Einkommensangaben, insbesondere Renten und Pensionen, fehlen aber die Abzüge. Kleinere Ungenauigkeiten können zudem aus der – im Gegensatz zur EVS – im SOEP fehlenden und im NIEP sehr begrenzten Erfassung von freiwilligen Vorsorgeaufwendungen resultieren.

Übersicht 2: Daten-Anforderungsprofil zur Simulation von HLU-Ansprüchen und Realisierungsmöglichkeiten mit EVS, SOEP und NIEP

Erforderliche Variablen / Ausprägungen	EVS	SOEP	NIEP
Variablen zur Bedarfsberechnung			
Bundesland (BL)	✓	✓	✓
Alter aller Personen im H (P)	✓	✓	✓
Verwandschaftliche Beziehungen im H (P)	(nur zur BZP)	(nur zur BZP)	✓
Unterhaltsverpflichtete außerhalb des H (P)			✓
Einkommensverhältnisse der Unterhaltsverpflichteten außerhalb des H (P)			✓
Erwerbsunfähigkeit i. S. d. GRV (P)		(indirekt)	✓
Behinderung (P)		✓	✓
Schwangerschaft (P)		(indirekt)	✓
Kaltniete (H)	✓	✓	nur Warmmiete
Mietnebenkosten (H)		✓	
Laufende Kosten für selbstgenutztes Wohneigentum (H)	✓ (einschl. InstK.)	✓ 1) InstK. im Vorjahr ✓ 2) sonst. lfd. Kosten	nur für Eigentumswohnung, ohne InstK., einschl. HeizK.
Zinsen für selbstgen. Wohneigentum (H)	(für Imm. ges.)	✓	✓
Tilgungen für selbstgen. Wohneigentum (H)	(für Imm. ges.)		
Heizkosten (H)	✓	✓ (für Eigentümer: im Vorjahr)	nur für Hauseigentümer
Variablen zur Ableitung des anzurechnenden Einkommens			
	EVS (Bruttobeträge)	SOEP (Bruttobeträge)	NIEP (Nettobeträge)
Einkünfte aus unselbständiger Arbeit (P)	✓	✓ (auch netto)	✓
Einkünfte aus selbständiger Arbeit (P)	✓	✓ (auch netto)	✓
Einkünfte aus Vermietung/Verpachtung (P)	(H)	(H, im Vorjahr)	✓
Einkünfte aus Kapitalverm. (Zinsen, Div.) (P)	(H)	(H, im Vorjahr)	
empfangene private Unterhaltsleistungen (P)			✓
freiwillige private Zuwendungen (P)	(H)	✓	✓
Unterhaltsvorschussleistungen (P)	✓		✓
Transfers der GRV (P)	✓	✓	✓
Transfers der GUV (P)	✓	✓	✓
Transfers der Beamtenversorgung (P)	✓	✓	✓
Renten aus berufsständischen Versorgungsw.	✓	✓	✓
Auslandsrenten	✓	*	**
Leistungen aus den Europ. Sozialfonds	✓		**
Krankengeld der GKV (P)	✓		✓
Mutterschaftsgeld (P)	✓	✓	(indirekt)***
Kindergeld (P)	✓	(H)	✓
Wohngeld (P)	✓	(H)	✓
Erziehungsgeld (P)	✓	✓	✓
Leistungen nach dem BAföG (P)	✓	✓	✓ (mit BAB)
Altersteilzeitgeld (P)	✓	*	**
Arbeitslosengeld (P)	✓	✓	✓
Arbeitslosenhilfe (P)	✓	✓	✓

Fortsetzung **Übersicht 2**

	EVS (Bruttobeträge)	SOEP (Bruttobeträge)	NIEP (Nettobeträge)
noch: Variablen zur Ableitung des anzurechnenden Einkommens			
Berufsausbildungsbeihilfe (BAB)	✓	✓	✓ (mit BAföG)
Sonst. Transfers der Arbeitsförderung (P)			✓
Leistungen der Pflegeversicherung (P)	✓	(H)	✓
Transfers nach d. BundesversorgungsG (P) darunter: Grundrente (P)	✓ (KOV)	✓ (KOV im Vorjahr)	✓
Transfers nach dem LastenausgleichsG (P)	✓		**
Transfers nach dem Bundesentschädig.G (P) darunter: Grundrente (P)	(sonst. Tr.)		**
HLU der Sozialhilfe (P)	✓	(H, einschl. HbL)	✓
Transfers der Betriebl. Altersversorgung (P)	✓	✓	✓
Transfers der Zusatzvers. i. ö. D. (P)	✓	✓	✓
Sonst. Zahlungen von priv. Vers. ^a (P)	✓		**
Zuwendungen der Freien Wohlfahrtspf. (P)	(nur H)		**
Sonstige Einkommen	✓	Sonst. Renten	✓
Lohn- bzw. Einkommensteuer (P)	✓	nur für Er- werbseinkom- men indirekt (brutto – netto)	
Solidaritätszuschlag (P)	✓		
Kirchensteuer (P)	✓		
Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung (P)	✓		
Freiwillige Beiträge zur Sozialvers. (P)	✓		
Beiträge zur privaten Alterssicherung ^b (P)	✓		✓
Prämien für private Krankenversicherung (P)	✓		
Prämien für Risikolebensversicherungen (P)	(nur H)		
Beiträge für Lebensversicherungen ^c (P)	(nur H)		
Vermögensvariablen			
Höhe des Geldvermögens ^d in DM (P)	(nur H)		(H, in Klassen)
Verkehrswert des selbstgen. Wohneigentums	(Imm. ges.) ^e		
Pkw-Besitz	✓	✓	✓

Legende:

P = Personenebene

H = Haushaltsebene

BZP = Bezugsperson

InstK. = Instandhaltungskosten

HeizK. = Heizkosten

Imm. = Immobilien

* Prinzipiell erfasst in der Kategorie „Sonstige Renten“ bzw. „Sonstige Transfers“ der Arbeitsförderung.

** Diese Einkommensart wurde von keinem der Befragten genannt (offene Frage nach sonstigen Einkommensarten im NIEP).

*** Es wird davon ausgegangen, dass das Mutterschaftsgeld in den Zahlungen des Arbeitgebers enthalten ist.

^a Insbes. Renten der privaten Lebens- und Rentenversicherungen; ohne empfangene Schadensersatzleistungen.^b Freiwillige eigene Beiträge von Arbeitnehmern und Selbständigen zu berufsständischen Versorgungswerken.^c Nur zusammen mit Beiträgen für Ausbildungs-, Aussteuer- und Sterbegeldversicherung.^d Dazu zählen insbes. Sparguthaben, Bausparguthaben, Wertpapiere zum Tageskurs, Versicherungsguthaben, Festgelder u. ä. In der EVS sind die Geldvermögensarten einzeln erfasst.^e Da die Anzahl der Immobilien, die sich im Eigentum des Haushalts befinden, bekannt ist, können Haushalte mit mehreren Objekten vorab von den potenziellen Anspruchsberechtigten ausgeschlossen werden, so dass die summarische Erfassung der Verkehrswerte unproblematisch ist. Dies gilt analog hinsichtlich der ebenfalls summarischen Erfassung der Zinsen für und Tilgungen von Hypotheken u. ä. (Bestandteil der laufenden Kosten für selbstgenutztes Wohneigentum).

- f) Auch die Angaben zum Vermögen sind in der EVS vergleichsweise umfassend. Im NIEP ist immerhin die Höhe des Geldvermögens insgesamt nach vorgegebenen Größenklassen erfragt, wobei die Klassengrenzen für die (gegenwärtig laufende) 6. Welle an die Höchstgrenzen des zu verschonenden Geldvermögens⁴⁸ angepasst wurden. Im SOEP wird demgegenüber nur gefragt, ob Geldvermögen – differenziert nach Arten – vorhanden ist, nicht jedoch dessen Höhe erhoben.

Zusammenfassend ergibt sich aus den Erläuterungen und Prüfungen des verfügbaren Datenmaterials, dass die im Folgenden herangezogenen Umfragen für eine Analyse der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen gute Voraussetzungen bieten. Wegen schwer abzuwägender Repräsentativitätsprobleme sowie einiger fehlender Aspekte im Spektrum der Variablen ist allerdings mit einigen Abweichungen zwischen den Ergebnissen der einzelnen Datenquellen zu rechnen. Hinzu kommt die prinzipielle Unmöglichkeit, Besonderheiten des Einzelfalls und Ermessensspielräume der Sachbearbeiter im Rahmen von notwendigerweise pauschalisierenden Simulationsmodellen zu berücksichtigen, so dass die in den folgenden Analyseteilen dargestellten Resultate nur als ungefähre Schätzungen zu werten sind.

⁴⁸ Vgl. Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG. Dabei wurden in den Fragebogen die jeweils relevanten Grenzwerte für unterschiedliche Haushaltstypen aufgenommen.

Zweiter Teil: Basissimulation

5 Erkenntnisziele der Basissimulation

Wie in Kapitel 1 über die Inhalte des Gutachtauftrags bereits angedeutet, werden in dieser Studie Simulationsmodelle mit unterschiedlichem Differenzierungsgrad zur Abschätzung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen entwickelt und berechnet. Diese Vorgehensweise erscheint angesichts der methodischen Unterschiede zwischen den drei verwendeten Datenquellen als notwendig, um einen Eindruck über die Ursachen möglicher Ergebnisabweichungen zu gewinnen. Mit dem Konzept der Basissimulation in diesem zweiten Analyseteil werden im Vorfeld weiterer, stärker differenzierender Simulationen zwei Ziele verfolgt.

- Zum einen soll mit den Berechnungen auf der Basis der drei verschiedenartigen Datenquellen, aber unter Verwendung eines einheitlichen Modells, überprüft werden, ob und inwieweit bzw. in welcher Richtung Simulationsergebnisse allein durch die Auswahl der Haushaltsstichprobe – also nicht durch die Güte oder den Differenzierungsgrad des Modells – bestimmt werden. Für diese *methodische Frage* ist ein vereinfachendes Verfahren zur Berechnung des sozialhilferechtlichen Existenzminimums und zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen zu entwickeln, das ausschließlich die in allen drei Stichproben erhobenen Variablen (Kernvariablen) verwendet.
- Zum anderen werden mit Berechnungen auf der Basis dieses „kleinsten gemeinsamen Nenners“ inhaltliche Ergebnisse vorgelegt, die im Sinne eines *maximal geschätzten Ausmaßes der nicht realisierten HLU-Ansprüche* zu interpretieren sind. Denn verfeinerte Simulationsmodelle, die zusätzliche anspruchrelevante Merkmale zu berücksichtigen versuchen, führen vermutlich tendenziell zu einer geringeren Zahl von Anspruchsberechtigten; denn die Modellergänzungen mit dem gegenteiligen Effekt – z. B. die Berücksichtigung weiterer Mehrbedarfszuschläge – dürften nur geringe Auswirkungen auf das insgesamt geschätzte Ausmaß verdeckter Armut haben.

Erst nach den vergleichsweise groben Schätzungen mit der Basissimulation werden differenziertere Modelle im dritten Teil dieser Studie vorgestellt. Mit diesen auf der Basissimulation aufbauenden Modellen sollen weitere Möglichkeiten der jeweiligen Datenbasis ausgeschöpft werden, wobei dies schrittweise mit der erweiterten Basissimulation und schließlich der spezifischen Simulation erfolgen wird.

6 Entwicklung des Basismodells

6.1 Grundstruktur und Vereinfachungen des Modells

Die Grundstruktur der Basissimulation ist in Übersicht 3 dargestellt. Grundsätzlich wird vereinfachend auf Haushalte – gegebenenfalls nach Ausschluss von Studierenden im Haushalt⁴⁹ – statt auf Bedarfsgemeinschaften Bezug genommen, da einige Einkommensarten nicht personenbezogen erhoben werden und die verwandtschaftlichen Beziehungen zwischen den Haushaltsmitgliedern nicht vollständig erfasst sind.⁵⁰

- Im Rahmen der Bedarfsberechnung ist die Ermittlung des haushaltsspezifischen *Regelbedarfs* unproblematisch, wobei die Unterschiede zwischen den Eckregelsätzen der einzelnen Bundesländer berücksichtigt werden.
- Von den *Mehrbedarfszuschlägen* werden nur die für Alleinerziehende sowie – pauschal und tendenziell übertreibend – Zuschläge für Personen ab 65 Jahren⁵¹ berücksichtigt.⁵²
- Die *Kosten der Unterkunft* werden – mit Ausnahmen für die Teilgruppe der Haushalte in selbstgenutztem Wohneigentum (vgl. den folgenden Abschnitt 6.2) – in ihrer tatsächlich angefallenen Höhe im Rahmen der Bedarfsberechnung berücksichtigt. Da das Sozialamt unangemessen hohe Wohnkosten aber nur für einen begrenzten Zeitraum übernimmt, in welchem eine Kostenreduzierung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, wird mit der unbegrenzten Berücksichtigung der Warmmiete eine eher „kurzfristige“ Variante simuliert.
- Für *einmalige Leistungen* wird ein Pauschbetrag in Höhe von 10% der Regelsatzsumme angenommen. Aus einer speziellen Erhebung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 1991 hatten sich für HLU-Empfänger zwar höhere Durchschnittsbeträge ergeben, die für den Haushaltsvorstand knapp 16%, für sonstige Erwachsene knapp 20% und für Kinder im Durchschnitt 19% des jeweiligen Regelsatzes ausmachten.⁵³ Diese Relationen erschei-

⁴⁹ Grundsätzlich haben auch Auszubildende mit Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfen (SGB III) keinen Anspruch auf HLU und wären von daher ebenfalls auszuklammern. Sie sind allerdings nicht in allen drei Datensätzen zu identifizieren.

⁵⁰ Zudem hat der Versuch einer näherungsweisen Abgrenzung von Bedarfsgemeinschaften in EVS und NIEP zu nur geringen Unterschieden gegenüber dem Haushaltskonzept geführt (vgl. Tabelle 2). Der aus der Vereinfachung folgende Fehler dürfte insgesamt begrenzt sein: nach einer neuen Untersuchung auf Basis der 25%-Stichprobe der Sozialhilfeempfängerstatistik stimmen in 88% der Fälle Haushalt und Bedarfsgemeinschaft überein. Vgl. Burmester, Monika (2003), S. 48 (Tabelle 3.1).

⁵¹ Diese Mehrbedarfszuschläge an Ältere werden tatsächlich nur bei Gehbehinderung gewährt.

⁵² Mehrbedarfszuschläge bei Behinderung und Schwangerschaft sowie angemessene Mehrbedarfszuschläge für eine notwendige kostenaufwendige Ernährung u. ä. werden vernachlässigt.

⁵³ Vgl. Bechtold/Bihler/Deininger (1993), insbes. S. 120, Tabelle 8. Die Studie basiert auf einer Erhebung bei zufällig ausgewählten Sozialämtern, die für eine bestimmte Anzahl von Bedarfsgemeinschaften die von diesen bezogenen einmaligen Leistungen angaben. Es ergab sich ein Durchschnittsbetrag von 846 DM p. a. für Erwachsene, das entspricht 15,8% des durchschnittlichen Eckregelsatzes von 5.364 DM p. a. bzw. 19,7% des durchschnittlichen Regelsatzes für sonstige Erwachsene (5.364 DM p. a. * 0,8). Für (kindergeldberechtigte) Kinder wurden aus der Erhebung durchschnittliche einmalige Leistungen in Höhe von 697 DM p. a. ermittelt; bei einer

nen im vorliegenden Zusammenhang allerdings als überhöht. Denn analog zu den im Durchschnitt geringeren Ansprüchen auf laufende Leistungen der verdeckt Armen im Vergleich zu HLU-Empfängern – dies hat sich aus vorliegenden Studien ergeben⁵⁴ – dürften auch die Einmalleistungen tendenziell relativ niedriger ausfallen. Der Annahme des niedrigen Wertes von nur einem Zehntel der Regelsätze liegt also die Überlegung zugrunde, dass die tatsächlich unregelmäßig anfallenden und stark streuenden einmaligen Leistungen wahrscheinlich bei Haushalten in verdeckter Armut – wegen eines vergleichsweise weniger dringlichen Bedarfs an Kleidung und Hausrat – seltener und in geringerem Ausmaß anfallen würden als bei HLU-Beziehern. Abgesehen von dieser – durchaus strittigen – Hypothese entspricht der niedrige Wertansatz für die einmaligen Leistungen unserer Absicht einer vorsichtigen Schätzung des Ausmaßes verdeckter Armut.

- Bei der Berechnung des *anzurechnenden Einkommens* werden die wichtigsten, in allen drei Datenquellen explizit erhobenen Einkommensarten addiert und gegebenenfalls der Absetzbetrag für Erwerbstätige subtrahiert. Die Erhebung der Erwerbs- und Vermögenseinkommen bzw. der hier relevanten entsprechenden Nettobeträge erfolgt in EVS, SOEP und NIEP allerdings nicht einheitlich sowie mit unterschiedlichem Vollständigkeits- und Differenzierungsgrad⁵⁵, so dass das Ziel der methodischen Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus allen drei Datenquellen nur eingeschränkt erreicht werden kann. Dies gilt bezüglich zahlreicher Details, in besonderem Maße aber im Hinblick auf die Haushalte im SOEP, deren generiertes Monatseinkommen unterhalb des modifizierten income screeners liegt, so dass letztere Variable als Haushaltsnettoeinkommen angenommen wird – wegen der Vermutung von Missings in den Einzelangaben. Hinsichtlich der im NIEP nicht explizit erhobenen Einkünfte aus Kapitalvermögen (Zinsen, Dividenden etc.) wird allerdings eine Ergänzung vorgenommen, indem 3% des erfragten Geldvermögens angesetzt werden; da das Vermögen im NIEP nur nach Größenklassen erhoben wurde, muss dabei auf die jeweilige Klassenmitte Bezug genommen werden. Neben den Markteinkommen werden die wesentlichsten vorrangigen Transfers im anzurechnenden Einkommen berücksichtigt⁵⁶. Das anrechnungsfreie Erziehungsgeld wird in allen drei Datensätzen explizit erhoben, so dass es auch bei der Simulation aus der Bedürftigkeitsprüfung herausgehalten werden kann. Leistungen nach dem BAföG gelten ebenfalls nicht als anzurechnendes Einkom-

über die Altersgruppen gemittelten Regelsatzproportion von 0,68 (bzw. einem durchschnittlichen Regelsatz von 3.648 DM p. a.) ergeben sich 19,1% des maßgeblichen Regelsatzes.

⁵⁴ Vgl. z. B. Kayser/Frick (2000), S. 35 (Table 1).

⁵⁵ Vgl. dazu Übersicht 2.

⁵⁶ Vgl. Fußnote 2 in Übersicht 3.

men, da die Leistungsempfänger keinen Anspruch auf HLU haben.⁵⁷ Hinsichtlich der Leistungen der Pflegeversicherung wäre für eine korrekte Behandlung im Simulationsmodell die Differenzierung der Kategorie Pflegegeld nach dem Empfänger – pflegebedürftige Person, pflegender Angehöriger oder sonstige Pflegeperson in einem Beschäftigungsverhältnis – erforderlich; lediglich bei den sonstigen Pflegepersonen ist die Leistung der Pflegeversicherung als anzurechnendes Einkommen zu werten⁵⁸. Dieser Aspekt kann nur mit den Daten des NIEP zumindest näherungsweise berücksichtigt werden; denn hier wird konkret nach dem Entgelt von der Pflegeversicherung für die Pflege einer anderen Person gefragt, welches im Modell als einzusetzendes Einkommen eingeht. Im Gegensatz dazu werden die mit dem SOEP und mit der EVS nur pauschal erfragten Leistungen der Pflegeversicherung als Transfers an den Pflegebedürftigen interpretiert und nicht auf den simulierten Bedarf angerechnet. Schließlich wird auf die Einbeziehung einer Restkategorie „sonstige Einkommen“ verzichtet; denn letztere ist zwar im NIEP-Datensatz enthalten – und lässt sich mit den EVS-Daten errechnen –, nicht aber im SOEP-Datensatz. Auch die – analog zu den Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung – vom Einkommen prinzipiell abzugsbaren „angemessenen“ Versicherungsbeiträge⁵⁹ können wegen Restriktionen des Datenmaterials in der Basissimulation nicht berücksichtigt werden.

- Aus ähnlichen Gründen wird auch das *Vermögen* im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung des Basismodells nicht berücksichtigt; die Höhe des Geld- und des Immobilienvermögens wird lediglich mit der EVS erhoben, während im NIEP zumindest das Geldvermögen nach Größenklassen, im SOEP aber keine Vermögenswerte erfragt werden. Von daher bleibt die Simulation der der HLU vorrangigen Verwertung des einzusetzenden Vermögens im Wesentlichen den verfeinerten Simulation – mit jeweils spezifischen Annäherungen an die gesetzlichen Vorschriften – vorbehalten.

⁵⁷ Die genannten Ausnahmen von der Einkommensanrechnung können allerdings nicht berücksichtigt werden bei den Haushalten des SOEP, deren generiertes Monatseinkommen durch die Angabe zum income screener nach oben korrigiert wurde.

⁵⁸ Vgl. Kapitel 4.1.

⁵⁹ Dazu zählen Beiträge für die freiwillige Versicherung in der gesetzlichen oder privaten Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung, aber auch Beiträge zur Haftpflicht- und Hausratversicherung u. ä..

Übersicht 3: Berechnung des sozio-kulturellen Existenzminimums und Prüfung der Bedürftigkeit im Basissimulationsmodell

– Vereinfachende Bezugnahme auf Haushalte, keine Berücksichtigung von Mehrbedarfen bei Behinderung und Schwangerschaft, ohne Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens –

Haushaltsmitglieder:	Bezugsperson bzw. Haushaltsvorstand, e = Zahl der weiteren Personen ab 18 J., k_1 = Zahl der Kinder bis unter 7 J. in Alleinerziehenden-Haushalt, k_2 = Zahl der Kinder bis unter 7 J. in Paar-Haushalt, k_3 = Zahl der Kinder von 7 bis unter 14 J., k_4 = Zahl der Kinder von 14 bis unter 18 J. $\rightarrow N = 1 + e + k_1 + k_2 + k_3 + k_4$
----------------------	--



Personen mit BAföG im HH? Studierende im HH?

↓ **Nein**

↓ **Ja**

Ausklammerung dieser Personen (stud), $\rightarrow N_{kor} = N - stud$



Bedarfsberechnung		Bedürftigkeitsprüfung
Regelbedarf	$RSSUM = ERS_{bl} * (1 + k_1 * 0,55 + k_2 * 0,50 + k_3 * 0,65 + k_4 * 0,90 + e * 0,80)$	Y_{anzur} = Anzurechnendes Einkommen = Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit und aus Vermögen ^a + empfangene private Transfers + vorrangige staatliche Transferzahlungen ^b , ohne Erziehungsgeld, Leistungen der Pflegeversicherung ^c und nach dem BAföG ^d – Absetzbetrag für Erwerbstätige ^e
Mehrbedarfszuschläge – Pers. ab 65 J. – Alleinerz., $k_1 > 0$ – Alleinerz., 2 od. 3 K. unter 16 J. – Alleinerz., 4+ K. unter 16 J.	$MBZ_i = RS_i * 0,2$ $MBZ_i = RS_i * 0,4$ $MBZ_i = RS_i * 0,6$	
Kosten der Unterkunft	$WK = (\text{Bruttokaltmiete (einschl. Nebenkosten) + Heizkosten}) * (N_{kor} / N)$ in tatsächlicher Höhe bzw. laufende Kosten von Eigentümern + Heizkosten ^f	
Bedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts	$BIDLu = RSSUM + MBZ + WK$ Übertrag →	
Einmalige Leistungen	$EL = RSSUM * 0,10$	
Bruttobedarf	$BB = BIDLu + EL$	Falls $BIDLu > Y_{anzur}$: $BIDLu - Y_{anzur}$ = Anspruch auf laufende Leistung
Falls $(BIDLu > Y_{anzur})$: Nettobedarf = $BB - Y_{anzur}$		



Selbstgenutztes Wohneigentum und Wohnkosten oberhalb von relevantem Grenzwert^g?

→ **Ja, Ende**

↓ **Nein**

Nettobedarf = Anspruch

Fortsetzung **Übersicht 3**

- ^a Die Erhebung der Erwerbs- und Vermögenseinkommen bzw. der hier relevanten entsprechenden Nettobeträge erfolgt in EVS, SOEP und NIEP nicht einheitlich sowie mit unterschiedlichem Vollständigkeits- und Differenzierungsgrad; vgl. dazu Übersicht 2. Von daher ist die methodische Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus den drei Datenquellen in diesem Punkt begrenzt. Hinsichtlich der im NIEP nicht explizit erhobenen Einkünfte aus Kapitalvermögen (Zinsen, Dividenden etc.) wurde allerdings eine Ergänzung vorgenommen, indem 3% des erfragten Geldvermögens angesetzt wurden; da das Vermögen im NIEP nur nach Größenklassen erhoben wird, wurde dabei auf die jeweilige Klassenmitte Bezug genommen.
- ^b Transfers der GRV, der GUV, der Beamtenversorgung, Renten aus berufsständischen Versorgungswerken, Transfers der Betrieblichen Altersversorgung und der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, Leistungen der Kriegsopferversorgung (KOV), Mutterschaftsgeld, Kindergeld, Wohngeld, Unterhaltsvorschussleistungen, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, sonstige Transfers der Arbeitsförderung.
- ^c Die Anrechnungsfreiheit bezieht sich im Wesentlichen auf Leistungen an die pflegebedürftige Person. Das im NIEP konkret erfragte Entgelt von der Pflegeversicherung für die Pflege einer anderen Person gilt allerdings – bei Unterstellung eines Beschäftigungsverhältnisses – als anzurechnendes Einkommen und wird in der NIEP-Simulation auch entsprechend angesetzt.
- ^d Der im BSHG vorgesehene Ausschluss der Grundrente der Kriegsopferversorgung (KOV) vom anzurechnenden Einkommen konnte nicht berücksichtigt werden, da dieser Teil der Gesamtleistung nicht isoliert erfasst wird. KOV-Transfers (Bundesversorgungsgesetz) werden in der EVS und im NIEP für den Befragungszeitraum bzw. -zeitpunkt, im SOEP für das Vorjahr erfasst.
- ^e Falls $YE_i \leq ERS_{bl} * 0,25$: $AbsB_i = YE_i$;
falls $YE_i > ERS_{bl} * 0,25$: $AbsB_i = ERS_{bl} * 0,25 + ((YE_i - ERS_{bl} * 0,25) * 0,15)$, max. $ERS_{bl} * 0,5$;
mit YE_i = Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit der Person, $AbsB_i$ = Absatzbetrag.
- ^f Einschl. Zinszahlungen und (vereinfachend und entgegen der gesetzlichen Regelung) einschließlich Tilgungen, sowie einschließlich der Kosten für Wasser, Kanalisation, Straßenreinigung, Müllabfuhr etc und der Instandhaltungskosten; die Einbeziehung des letzteren Postens ist problematisch. Durch den generellen Ausschluss der Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum und hohen laufenden Kosten werden implizit Eigennutzerhaushalte mit hohem Kapitaldienst, den das Sozialamt nicht finanzieren würde, nicht zu den potenziell Anspruchsberechtigten gezählt.
- ^g Die als Ausschlusskriterien fungierenden Wohnkostenobergrenzen wurden haushaltsgrößenabhängig in Anlehnung an das Wohngeldgesetz definiert; vgl. Tabelle 5.

Legende:

ERS_{bl}	= Eckregelsatz im jeweiligen Bundesland
RS_i	= Regelsatz für die jeweilige Person
RSSUM	= Regelbedarf
$MBZ = \sum MBZ_i$	= Summe der Mehrbedarfszuschläge einzelner Haushaltsmitglieder
WK	= „Wohnkosten“, Kosten der Unterkunft
BIDLu	= Bedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts
Y_{anzur}	= anzurechnendes Einkommen
EL	= einmalige Leistungen
BB	= Bruttobedarf

6.2 *Besonderheiten bei Haushalten mit selbstgenutztem Wohneigentum*

Trotz des im Sozialhilferecht verankerten weitgehenden Verwertungszwangs von Vermögen bleibt ein kleines selbstgenutztes Eigenheim oder eine Eigentumswohnung mit angemessenem Wohnraum im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung normalerweise verschont. Allerdings umfasst die Hilfe zum Lebensunterhalt bei Haus- oder Wohnungseigentümern nur „unter Umständen“ die laufenden Kosten für das Eigenheim (Kann-Vorschrift); Letztere können auch

fällige Zinsen, nicht aber Tilgungsraten⁶⁰ – da diese eine Form der Vermögensbildung darstellen – umfassen.⁶¹ Für die Basissimulation ergeben sich daraus zwei Probleme bei der Approximierung von HLU-Ansprüchen bei selbstgenutztem Wohneigentum (Eigennutzer):

- In SOEP und NIEP werden Zins- und Tilgungszahlungen für Immobilien nur als Gesamtbetrag erhoben; im Rahmen der Basissimulation wird deshalb auch für die auf die EVS bezogene Berechnung – vereinfachend und den zu berücksichtigenden Bedarf überzeichnend – der Gesamtbetrag des Kapitaldienstes für die Immobilie zugrunde gelegt und zu den sonstigen Wohnkosten der Eigennutzer⁶² hinzugezählt.
- Laufende Kosten für das Eigenheim sind nur im Falle eines „bescheidenen“ Hausgrundstücks bzw. Wohnungseigentums bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen, da auch nur ein derart begrenztes Eigentum von der grundsätzlich vorrangigen Verwertung des einzusetzenden Vermögens – die in der Basissimulation freilich aus den genannten Gründen nicht berücksichtigt wird – verschont wird. Der hierbei bestehende Ermessensspielraum der Sozialämter ist kaum mit einer Modellrechnung abzubilden.

Wegen der empirischen Restriktionen bei der Umsetzung der relevanten Regelungen *für Eigennutzer* wird im Folgenden eine *Obergrenze für die berücksichtigungsfähigen Unterkunftskosten* dieser Gruppe als pragmatische Lösung angewendet. Die Höchstbeträge sollten von der Haushaltsgröße abhängig sein und werden – im Sinne einer konsensfähigen Ausgestaltung – in Anlehnung an entsprechende Regelungen des Wohngeldgesetzes (WoGG) abgeleitet. Diese sind allerdings nach 6 Mietenstufenniveaus sowie nach dem Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit des Wohnraums differenziert – also nach Variablen, die mit den vorhandenen Daten allenfalls näherungsweise abgebildet werden können. Beispielsweise sind in der Datenbankversion der EVS 1998 lediglich die Einwohnergrößenklasse der Gemeinde (5 Klassen) sowie der Regionstyp (Differenzierung nach 7 Typen) enthalten, nicht jedoch das Alter des bewohnten Gebäudes. Somit bietet sich ein einfacher Ansatz an. Bei der Konkretisierung der Wohnkostenobergrenzen für Eigennutzer wird im Folgenden von einer unteren Mietenniveaustufe

⁶⁰ Dies wurde uns auch vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, insbesondere von Herrn Reiner Höft-Dzemski, dem wir an dieser Stelle für seine Informationen danken, bestätigt. Demnach wird in der Praxis ein vorhandenes, weitgehend schuldenfreies Eigenheim – sofern es sich nicht um eine „Villa“ handelt – dem Hilfesuchenden belassen, während bei nennenswerten Restschulden eine Veräußerung erfolgen muss.

⁶¹ Im Gegensatz zur HLU umfasst die zuschussfähige Belastung nach dem WoGG neben den Instandhaltungs- und Betriebskosten in bestimmter Höhe, der Grundsteuer und Verwaltungskosten auch den gesamten Kapitaldienst – also auch die Tilgungsraten. Dies gilt allerdings nur für das Tabellenwohngeld; denn pauschaliertes Wohngeld kommt nur für Mieter und mietähnlich Nutzungsberechtigte von Wohnraum, nicht dagegen für Eigentümer von Wohnraum in Betracht.

⁶² Kosten für Wasser, Kanalisation, Straßenreinigung, Müllabfuhr etc. – im NIEP liegen diese Angaben aber nur für Eigentumswohnungen, nicht für selbstgenutzte Häuser vor – sowie Heizkosten. In der EVS umfassen die sonstigen Wohnkosten der Eigennutzer auch Instandhaltungskosten; vgl. Übersicht 2.

(II) und einem mittleren Gebäudealter (Bezugsfertigkeit zwischen Anfang 1966 und Ende 1977) sowie von vorhandener Sammelheizung und Bad/Duschraum ausgegangen.

Eine Schwierigkeit ergibt sich allerdings daraus, dass die Höchstbeträge der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung im WoGG sich auf die „kalten“ Unterkunftskosten beziehen, im NIEP im Falle einer Eigentumswohnung aber nur die Kosten einschließlich der Heizkosten erfragt werden. Deshalb werden die im WoGG aufgeführten Höchstbeträge mit einem Zuschlagsfaktor multipliziert, um als Grenzwerte für die aus den drei Haushaltsstichproben ableitbaren Kosten für selbstgenutztes Wohneigentum einschließlich der Heizkosten anwendbar zu sein; im Folgenden werden unter Bezugnahme auf Ergebnisse der EVS 1998 über die entsprechenden Ausgabenstrukturen im unteren Einkommensbereich⁶³ 125% der auf die Kaltmiete bezogenen Obergrenzen im WoGG zugrunde gelegt.

Ein weiteres Problem ist darin zu sehen, dass die Höchstbeträge der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung für Westdeutschland während der 90er Jahre nicht an die Kostenentwicklung angepasst wurden. Damit entsprechen sie nicht bzw. nur unzureichend den 1998 geltenden Verhältnissen am Wohnungsmarkt und den relevanten Nebenkosten, welche aber für die Praxis der HLU-Gewährung relevant sind⁶⁴. Deshalb wird für die alten Bundesländer eine Anpassung der Höchstbeträge an die entsprechende Kostenentwicklung zwischen 1990 und 1998 vorgenommen.⁶⁵ Diese Dynamisierung orientiert sich am Preisindex für Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe, der vom Statistischen Bundesamt berechnet wird und in den Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte eingeht; er ist von 1991 bis 1998 in den alten Bundesländern um 23,25% gestiegen.⁶⁶

Aus diesen Überlegungen ergeben sich die in Tabelle 5 ausgewiesenen Wohnkostenobergrenzen (einschl. Heizkosten) für die HLU-Anspruchsprüfung bei Eigennutzerhaushalten im Basissimulationsmodell, die zudem auch für die verfeinerten Modelle beibehalten werden. Eigennutzer mit darüber hinausgehenden Wohnkosten werden aus der Gruppe der Anspruchsberechtigten ausgeschlossen.

⁶³ Bei Mieterhaushalten mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 1.000 DM p. M. beliefen sich die Heizkosten im Durchschnitt auf 26% der Kaltmiete, bei Mieterhaushalten im Einkommensbereich zwischen 1.000 DM und 2.000 DM auf 18% bis 22% (eigene Auswertung der EVS 1998).

⁶⁴ Demgegenüber wurden für die neuen Bundesländer in den relevanten Übergangsregelungen Höchstbeträge festgelegt, die ab dem 01.01.1996 gültig waren, so dass hier eine Dynamisierung bis 1998 nicht unbedingt erforderlich zu sein scheint.

⁶⁵ Nach der Wiedervereinigung wurde ein Wohngeldsondergesetz für die neuen Länder eingeführt, das Wohngeldrecht in den alten Ländern aber nicht verändert. Erst ab 2001 gilt ein einheitliches Wohngeldrecht für das gesamte Bundesgebiet mit einer für die alten Länder seit 1990 erstmaligen Anpassung von Wohngeldtabellen und Höchstbeträgen.

⁶⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999), S. 297.

Tabelle 5: Wohnkostenobergrenzen ^a (einschl. Heizkosten) für die Bedarfsermittlung von Eigennutzerhaushalten im Basissimulationsmodell

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Einpersonenhaushalt	475,00*1,2325	443,75
Zweipersonenhaushalt	612,50*1,2325	575,00
Dreipersonenhaushalt	731,25*1,2325	687,50
Vierpersonenhaushalt	850,00*1,2325	800,00
Fünfpersonenhaushalt	968,75*1,2325	912,50
Haushalt mit 6+ Personen	$(968,75 + ((\text{hhgr} - 5) * 125)) * 1,2325$	$912,50 + ((\text{hhgr} - 5) * 112,5)$

Legende:

hhgr = Haushaltsgröße

^a Orientierung am Wohngeldgesetz in der für die 90er Jahre gültigen Fassung: Obergrenzen der zuschussfähigen Miete, Mietenniveaustufe II bei vorhandener Sammelheizung sowie Bad/Duschraum, Bezugsfertigkeit zwischen Anfang 1966 und Ende 1977; diese Beträge wurden mit einem Zuschlagsfaktor von 1,25 zur Berücksichtigung der Heizkosten multipliziert. Für Westdeutschland wurde zudem eine Inflationierung der Beträge um 23,25% zur Berücksichtigung des Wohnkostenanstiegs zwischen 1991 und 1998 vorgenommen.

Damit soll auf indirektem Wege dem Aspekt des „bescheidenen“ Hausgrundstücks bzw. Wohneigentums entsprochen werden; zudem werden vermutlich implizit auch die Eigennutzer ausgeschlossen, deren Immobilie erheblich verschuldet ist, die also hohe Zins- und Tilgungsbelastungen zu tragen haben und von daher nicht anspruchsberechtigt sind.

6.3 Diskussion vernachlässigter Restriktionen bei der Anspruchsprüfung – zwei Beispiele

6.3.1 Einzelfallorientierung der Hilfe zum Lebensunterhalt

In Kapitel 4.1 über die Regelungen im BSHG sind einige im Rahmen der Anspruchsprüfung zu berücksichtigenden Kriterien aufgeführt worden, die im Gesetz nur vage formuliert sind. Der daraus resultierende Ermessensspielraum der Sozialhilfeträger entspricht der Einzelfallorientierung der Praxis der Sozialhilfegewährung und impliziert erhebliche Restriktionen für die Entwicklung eines realitätsnahen Simulationsmodells. Die Vernachlässigung derartiger Aspekte in den folgenden Analysen bzw. die damit verbundenen vereinfachenden Annahmen sollen an zwei Beispielen – der Nichtberücksichtigung von Pkw-Besitz und von Mietobergrenzen – vorab erörtert werden.

6.3.2 Pkw-Besitz – ein allgemeines Ausschlusskriterium?

Ob ein Pkw zum einzusetzenden Vermögen zu rechnen ist, das zunächst verwertet werden muss, bevor ein HLU-Anspruch entstehen kann, ist von den jeweiligen persönlichen Umstän-

den abhängig. Vom grundsätzlichen Verwertungszwang gibt es einige Ausnahmen, beispielsweise wenn der Pkw zur Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit oder im Falle einer Behinderung benötigt wird. Da diese Bedingungen mit den Daten der vorliegenden Haushaltsstichproben nicht ausreichend erfasst werden – beispielsweise spielen dabei gegebenenfalls die Entfernung zum Arbeitsplatz und die Anbindung an den Öffentlichen Personennahverkehr eine Rolle –, werden sie vereinfachend als gegeben unterstellt. Damit bleibt also ein vorhandener Pkw im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung des Simulationsmodells, wie sie in Übersicht 3 dargestellt ist, generell unberücksichtigt. Man könnte dies als eine eher „großzügige“ Variante möglicher Modellgestaltungen bezeichnen. Inhaltlich bedeutet die hier gewählte Vorgehensweise aber nicht mehr, als dass auch ein Kreis von latenten HLU-Anspruchsberechtigten einbezogen wird, also Haushalte, für die der Erlös aus dem Pkw-Verkauf allenfalls ein bis drei Monate überbrücken könnte, der Anspruch auf HLU also nur kurzfristig verschoben wäre. Die Einbeziehung dieser Gruppe erscheint im vorliegenden Zusammenhang als sinnvoll.

Zudem deuten die vorliegenden Daten darauf hin, dass der Besitz eines Pkw in der Sozialhilfepraxis tatsächlich nicht generell als Ausschlussgrund gilt. Tabelle 6 zeigt die Verbreitung von PKW-Besitz unter den HLU-Beziehern in EVS, SOEP und NIEP. Dabei ergeben sich zwar recht deutliche Unterschiede, aber durchweg ein nicht unbeträchtlicher Ausstattungsgrad von ungefähr einem Viertel bis zu zwei Fünfteln. Die Ergebnisse auf Basis der EVS und des NIEP liegen vergleichsweise nahe zusammen, wenn man berücksichtigt, dass der Pkw-Besitz im NIEP erst in Welle 2 erhoben wurde und von daher infolge von Ausfällen nur für gut neun Zehntel der Haushalte der ersten Welle Angaben vorliegen.

Tabelle 6: Pkw-Besitz von Haushalten mit HLU-Bezug (bekämpfte Armut, in % der jeweiligen Gesamtgruppe)

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	EVS	SOEP	NIEP
Pkw im Haushalt vorhanden	26,8	41,3	22,0
<i>darunter: Haushalte mit Erwerbseinkommen</i>	<i>14,9</i>	<i>30,7</i>	<i>6,0</i>
Pkw im Haushalt nicht vorhanden	73,2	58,7	69,3 (+8,8) ^a

^a Summand in Klammern: Anteil der Haushalte ohne Information zum PKW-Besitz durch Panel-Ausfälle (der Pkw-Besitz wurde erst in Welle 2 erhoben).

Auffallend ist, dass das hinsichtlich der Frage des Verwertungszwangs genannte Kriterium des Erwerbseinkommens in der Gruppe der HLU-Empfänger im NIEP – anders als in der EVS und insbesondere im SOEP – nur selten relevant zu sein scheint. Im NIEP sind nur gut ein Viertel der HLU-Bezieher mit Pkw Haushalte mit Erwerbseinkommen, in der EVS sind es immerhin gut die Hälfte, im SOEP sogar drei Viertel. Die Bedeutung des Kriteriums der Erwerbstätigkeit für die Berücksichtigung eines Pkw bei der Bedürftigkeitsprüfung ist also ungewiss, so dass auch von daher im Folgenden auf diesen Aspekt verzichtet und das Auto nicht zum vorrangig einzusetzenden Vermögen gerechnet wird. Dafür spricht auch, dass sich aus den dem Zweiten Zwischenbericht zugrunde liegenden vorläufigen Ergebnissen auf eine kaum abschätzbare Verzerrung infolge einer Pauschalierung von einzelfallbezogenen Ausschlussgründen schließen lässt. Die dort durchgeführten Berechnungen mit mehr oder minder restriktiven Varianten des Basissimulationsmodells hatten gezeigt, dass sich die „Güte“ der Simulation durch die Berücksichtigung zusätzlicher Restriktionen bei der Anspruchsprüfung tendenziell verschlechtert. Dabei wurde die Realitätsnähe eines Modells daran gemessen, inwieweit es für die tatsächlichen HLU-Bezieher in der jeweiligen Datenquelle einen positiven Anspruch ermittelt. Dieser Übereinstimmungsgrad verringert sich beträchtlich – nämlich je nach Datenquelle um 12% bis 18% –, wenn das in Übersicht 3 dargestellte Basissimulationsmodell dahingehend verändert wird, dass ein Pkw zwar im Falle eines Erwerbstätigen im Haushalt als notwendig anerkannt, in allen anderen Haushalten aber als einzusetzendes Vermögen gewertet wird.⁶⁷

HLU-Bezug und Pkw-Besitz schließen sich also keineswegs grundsätzlich aus, so dass wegen fehlender Daten über die entscheidungsrelevanten Umstände von dem Versuch, das Auto in Abhängigkeit vom Einzelfall als zu verwertendes oder als zu verschonendes Vermögen im Modell abzubilden, abgesehen wird.

6.3.3 Zum Kriterium der Angemessenheit der Unterkunftskosten von Mietern

Ein weiterer Aspekt der HLU-Anspruchsprüfung, der in enger Beziehung zu den jeweiligen Umständen des Einzelfalls zu sehen ist und deshalb nur schwer in einem allgemeinen Simulationsmodell berücksichtigt werden kann, ist die Frage der Angemessenheit von Mietkosten. Da das Sozialamt bei Mietern hohe Wohnkosten nur insofern und so lange übernimmt, wie es

⁶⁷ Dies ergibt sich aus einem Vergleich der Tabellen 3 und 8 des Zweiten Zwischenberichts, wobei die Basissimulation 1 der Tabelle 3 dem hier gewählten Basissmodell entspricht und die Basissimulation 2 der Tabelle 8 die restriktive Variante (Ausschluss der Haushalte ohne Erwerbseinkommen mit Pkw-Besitz) darstellt. Die im Zweiten Zwischenbericht präsentierten vorläufigen Simulationen hatten für die Basissimulation ohne zusätzliche Restriktion bei der Anspruchsprüfung für 74,1% (EVS) bzw. 77,3% (SOEP) bzw. 93,8% (NIEP) der tatsächlichen HLU-Empfänger einen positiven Anspruch ergeben; nach Ausschluss der Nichterwerbstätigenhaushalte mit Pkw-Besitz reduzierten sich die Übereinstimmungsquoten auf 61,6% bzw. 68,4% bzw. 76,5%.

dem Hilfesuchenden nicht möglich bzw. nicht zumutbar ist, diese Kosten durch Umzug oder Untervermietung zu reduzieren, kann das hier zugrunde gelegte Modell mit unbegrenzter Berücksichtigung der Warmmiete bei der Bedarfsermittlung als eine „kurzfristige“ oder wieder als „großzügige“ Variante gewertet werden.

Die Alternative wäre die Einführung einer Wohnkostenobergrenze, die – anders als die als Ausschlusskriterium definierten Wohnkostenobergrenzen von Eigennutzern⁶⁸ – als ein Top-coding der Wohnkostenkomponente bei der Berechnung des Bedarfs zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts wirken würde. Mieter mit hohen Wohnkosten könnten nach dieser Alternative zwar weiterhin anspruchsberechtigt sein, allerdings mit geringeren Beträgen als in der kurzfristigen Variante. Damit wäre die Annahme impliziert, dass es diesen Haushalten – teilweise mit Unterstützung des Sozialamtes – gelingt, eine preiswertere Wohnalternative zu finden. Auf diese Modifikation der Bedarfsermittlung wird im Folgenden aber verzichtet. Denn die Möglichkeiten einer Wohnkostenreduzierung sind regional sehr unterschiedlich. Zudem ist ein meist recht teurer Umzug nur mittel- bis langfristig sinnvoll, also bei Aussicht auf einen mehrjährigen HLU-Bezug; Ende 1998 bezog aber nur gut die Hälfte der HLU-Empfänger außerhalb von Einrichtungen diese Hilfe seit einem Jahr oder länger⁶⁹. Schließlich hat sich aus entsprechenden Tests ergeben, dass die Berücksichtigung von Mietkostenobergrenzen nicht zu einer generellen Verbesserung der „Güte“ der Simulation führt. Dabei wird die Realitätsnähe hier nicht – wie im vorhergehenden Abschnitt – an der Übereinstimmung der Zahl der HLU-Empfänger in der jeweiligen Datenbasis und der Zahl der HLU-Empfänger mit simuliertem positiven Anspruch gemessen. Da ja kein zusätzliches Ausschlusskriterium, sondern eine Begrenzung der Anspruchshöhe zur Diskussion steht, sind in diesem Kontext eher die Streuungsmaße der Differenzen zwischen HLU-Betrag laut Angabe der Befragten und simulierter HLU-Höhe relevant. Hier haben sich ambivalente Ergebnisse gezeigt⁷⁰, so dass auch von dieser Pauschalierung einer einzelfallbezogenen Restriktion Verzerrungen un-

⁶⁸ Die Definition von Obergrenzen als Ausschlusskriterium impliziert die Annahme, dass Eigennutzer mit unangemessen hohen Wohnkosten keinen Anspruch auf Unterstützung haben, dass sie vielmehr – anders als Eigennutzer mit unbelastetem Wohneigentum – auf die Veräußerung der Immobilie verwiesen werden.

⁶⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2000a), S. 12.

⁷⁰ Vgl. Tabelle 13 im Zweiten Zwischenbericht, wobei hier der Vergleich zwischen der Basisvariante 1 und der Basisvariante 3 (Berücksichtigung von Mietkostenobergrenzen) relevant ist. Unterschiede ergeben sich weniger bei der Standardabweichung der Differenzen zwischen angegebenem und jeweils simuliertem HLU-Betrag als hinsichtlich der obersten Quartilsgrenze der Differenzen. Bei den Haushalten mit den höchsten (positiven) Abweichungen zwischen angegebenem und simuliertem HLU-Betrag beläuft sich im Falle der EVS die Unterschätzung durch die Basisimulation der Variante 1 (ohne Mietkostenobergrenzen) auf mindestens 102 DM monatlich, laut Variante 3 (mit Mietkostenobergrenzen) aber auf 186 DM oder mehr. Die entsprechenden NIEP-Auswertungen ergeben sogar noch wesentlich höhere Ergebnisabweichungen; die oberste Quartilsgrenze der Differenzen zwischen angegebenem und simuliertem Betrag liegt im Fall der Basisvariante 1 bei nur 24 DM, unter Berücksichtigung von pauschalen Mietkostenobergrenzen (Variante 3) aber bei 162 DM. Dies zeigt, dass bei einem erheblichen Teil der HLU-Empfänger Wohnkosten oberhalb der pauschalen Grenzwerte vom Sozialamt erstattet werden.

bekannten Ausmaßes ausgehen können. Deshalb wurde diese mögliche Simulationsvariante wie schon die auf den Pkw-Besitz bezogene Restriktion von Anspruchsberechtigungen nicht weiter verfolgt.

7 Ergebnisse der Basissimulation

7.1 *Vorbemerkungen zu begrifflichen Abgrenzungen und zur Darstellungsweise von bekämpfter und verdeckter Armut*

Für die Analyse des Ausmaßes verdeckter Armut werden im Rahmen dieser Studie als Indikatoren

- die Dunkelzifferquote als Zahl der Nicht-Inanspruchnehmer zur Zahl der HLU-Empfänger
- die Quote der Nicht-Inanspruchnahme als Relation der Nicht-Inanspruchnehmer zu allen Anspruchsberechtigten⁷¹;
- und die potenzielle Ausgabensteigerung (relative HLU-Lücke) als Quotient aus dem Volumen der nicht realisierten HLU-Ansprüche und dem Aggregat der HLU-Zahlungen

herangezogen. In den folgenden Tabellen werden zwar auch die jeweiligen absoluten Berechtigtenzahlen und Anspruchsvolumina ausgewiesen; die Ergebnisinterpretation konzentriert sich aber auf Relationen, da auf diese Weise die Bedeutung des Problems der verdeckten Armut anschaulicher dargestellt wird.

Die genannten Indikatoren bedürfen allerdings einer weiteren Präzisierung, denn die HLU-Bezieher bzw. Zahlungen im Nenner können alternativ

- a) alle Leistungsempfänger (außerhalb von Einrichtungen) bzw. die entsprechenden Zahlungen, die in der Sozialhilfestatistik erfasst sind (Bezugnahme auf externe Daten); oder
- b) alle Haushalte bzw. Personen, die in der Befragung empfangene HLU-Leistungen angegeben haben, bzw. die von diesen angegebenen Beträge (Bezugnahme auf interne Daten); oder
- c) nur die Haushalte bzw. Personen, die in der Befragung empfangene HLU-Leistungen angegeben haben und nach den Ergebnissen des Simulationsmodells auch anspruchsberechtigt sind, bzw. die für diese Teilgruppe simulierten Beträge (Bezugnahme auf interne Modellrechnung, Schnittmenge)

umfassen. Da die konkrete Art der Basierung einen systematischen Einfluss auf die Indikatorwerte hat, soll an dieser Stelle die jeweilige inhaltliche Implikation kurz erläutert werden.

⁷¹ Damit wird an die Begriffsbestimmung in der Vorstudie zu diesem Projekt (Engels/Sellin (2000), S. 7-9) angeknüpft. In der Fachliteratur werden die Begriffe teilweise aber auch anders abgegrenzt.

Die Bezugnahme auf externe Daten (Version a) führt tendenziell zu den geringsten Quoten der Nicht-Inanspruchnahme bzw. Dunkelzifferquoten, da mit den vorliegenden Haushaltsstichproben HLU-Empfänger nur unzureichend erfasst werden, die externe Relativierungsbasis also größer als eine intern abgeleitete Basis ist. Dieser Ansatz ist nur dann sinnvoll, wenn davon auszugehen ist, dass die Untererfassung des unteren Rands der Einkommensverteilung ausschließlich die Gruppe der HLU-Empfänger betrifft, nicht aber die verdeckt Armen. Diese extreme Hypothese erscheint allerdings a priori als wenig plausibel. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die Repräsentativitätsfehler der einzelnen Stichproben den gesamten jeweiligen untersten Einkommensbereich, wenn auch nicht in gleicher, so doch zumindest in ähnlicher Weise betreffen. Da zudem die einbezogenen Datenquellen offensichtlich unterschiedlichen Repräsentativitätsfehlern unterliegen – dies wurde in Kapitel 3.3 zusammenfassend ausgeführt⁷² –, würde die externe Basierung zu ähnlich verzerrten Ergebnissen führen wie die ausschließliche Betrachtung von absoluten Zahlen.

Von daher empfiehlt sich eine interne Basierung der Quoten, wobei es wiederum zwei Möglichkeiten gibt. Die als Version b genannte Möglichkeit der Bezugnahme auf die Beziehung von HLU in der jeweiligen Datenbasis impliziert die Annahme, dass die Untererfassung des untersten Einkommenssegments HLU-Empfänger und Berechtigte, die ihren Anspruch nicht realisieren, gleichermaßen betrifft; Nichtinanspruchnahme- und Dunkelzifferquoten fallen entsprechend höher aus als nach der ersten Berechnungsweise, wobei allerdings unterstellt wird, dass es für die HLU-Empfänger in der Datenbasis, deren Anspruch sich nicht modellmäßig fassen lässt, keine Entsprechung unter den Nichtempfängern gibt. Bei der letzten Möglichkeit der Basierung (Bezugnahme auf simulierte Empfänger; Version c) wird demgegenüber explizit berücksichtigt, dass mit dem – notwendigerweise vereinfachenden – Simulationsmodell nicht alle anspruchsberechtigten Nichtbezieher erfasst werden können, und implizit davon ausgegangen, dass diese Untererfassung von ähnlichem (relativem) Ausmaß ist wie bei den HLU-Beziehern. Die sich daraus ergebenden Nichtinanspruchnahme- und Dunkelzifferquoten fallen damit tendenziell nochmals höher aus als nach der zweiten Definition. Die Implikationen der drei Basierungsmöglichkeiten gelten analog für die Relativierung des (simulierten) Anspruchsvolumens der berechtigten Nichtbezieher.

Die folgenden Tabelleninterpretationen beziehen sich schwerpunktmäßig auf die Variante b – also die Bezugnahme auf alle in der jeweiligen Datenbasis nachgewiesenen HLU-Empfänger bzw. Zahlungen –, für die vereinfachend der Begriff „interne Basierung“ verwendet wird. Die damit implizierte inhaltliche Annahme identischer Nachweisquoten für die be-

⁷² Die Datenquellen sind in Kapitel 2 ausführlich beschrieben, und in Kapitel 3 sind einige strukturelle Ergebnisse mit näherungsweisen Referenzstatistiken verglichen worden.

kämpfte und die verdeckte Armut erscheint zwar als etwas überzeichnet, kommt aber u. E. der Realität wahrscheinlich recht nahe. Daneben werden aber auch die Quoten zur verdeckten Armut mit Bezug zur bekämpften Armut laut Modellrechnung im Auge behalten. Denn insbesondere für die EVS – wegen des Quartalsbezugs der Daten – und für das SOEP – wegen der Fehler bei der Einkommensgenerierung im Falle von Missings bei Einzelkomponenten – ist davon auszugehen, dass die Schwächen des Simulationsmodells bei der Erfassung der bekämpften Armut sich auch bei der Schätzung der verdeckten Armut auswirken. Schließlich werden auch extern basierte Quoten (Variante a) ausgewiesen, um auch einer anderen Sichtweise gerecht zu werden. Auf eine Interpretation dieser jeweils zuletzt ausgewiesenen Quoten wird aber meist verzichtet. Denn gegen eine externe Basierung spricht die Untererfassung der HLU-Empfänger gerade der unteren Zahlbetragsklassen in EVS und SOEP⁷³. Da die Nicht-Inanspruchnahme sich auf diesen Bereich von Anspruchshöhen konzentrieren dürfte, kann zumindest für die EVS und das SOEP nicht davon ausgegangen werden, dass die verdeckte Armut besser repräsentiert wäre als die bekämpfte Armut.

Eine besondere inhaltliche Einschränkung betrifft generell alle aus dem SOEP ermittelten Quoten. Denn die SOEP-Daten lassen keine Unterscheidung zwischen empfangener HLU und empfangener Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) zu. Somit beziehen sich zwar die Ergebnisse zur verdeckten Armut ausschließlich auf die HLU, die Angaben zur bekämpften Armut umfassen aber beide Hilfearten. Im Folgenden wird dennoch auch im Zusammenhang mit dem SOEP von HLU-Beziehern gesprochen, also ein vereinfachender Begriff verwendet. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist aber zu beachten, dass die nach dem internen Basierungskonzept errechneten Quoten zur verdeckten Armut wegen der genannten Ungenauigkeit tendenziell nach unten verzerrt sind.

Ein weiteres Problem sollte bei allen Interpretationen der Ergebnisse und bei politischen Schlussfolgerungen berücksichtigt werden. Die Fallzahlen zur bekämpften wie zur verdeckten Armut setzen in den vorhandenen Stichproben dem Differenzierungsgrad von Strukturanalysen enge Grenzen. Ohne darauf näher eingehen zu wollen, sind in der folgenden Tabelle 7 dennoch die jeweiligen nicht hochgerechneten Haushaltszahlen exemplarisch ausgewiesen, um einen Eindruck über die auch in dieser Hinsicht bestehenden Unterschiede zu vermitteln. Für der EVS sind durchweg die höchsten, für das SOEP die geringsten Fallzahlen festzustellen, was sich vermutlich – neben der Art der Stichprobenziehung – auf die Signifikanz vieler der präsentierten Ergebnisse auswirkt. Von daher sollten auch alle hochgerechneten Empfängerzahlen, Aggregate und Quoten nur als ungefähre Werte interpretiert werden; wenn im Text

⁷³ Vgl. Tabelle 3 in Kapitel 3.2.2.3.

dennoch teilweise die exakten Quoten zitiert werden, so soll damit lediglich das Auffinden des jeweiligen Ergebnisses in der entsprechenden Tabelle erleichtert und keineswegs eine Scheingenauigkeit suggeriert werden.

7.2 *Gegenüberstellung von EVS-, SOEP- und NIEP-Ergebnissen*

7.2.1 *Bekämpfte Armut nach Angaben in der jeweiligen Datenbasis*

Bevor die Ergebnisse der Basissimulation vorgestellt werden, soll nochmals kurz auf den Nachweis der bekämpften Armut in den drei Datenquellen im Vergleich zu Ergebnissen der Sozialhilfestatistik eingegangen werden. Die entsprechenden Zahlen in den nachrichtlichen Blöcken 2 und 3 der Tabelle 7 unterscheiden sich insofern von den im ersten Teil dieses Berichts diskutierten Ergebnissen⁷⁴, als hier und in allen weiteren vergleichenden Analysen die Betrachtung auf Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand beschränkt wird. Denn Haushalte mit ausländischer Bezugsperson sind – wie in Kapitel 3.2.2.2 dargestellt – insbesondere in der EVS und im NIEP stark unterrepräsentiert, so dass ihre Einbeziehung zu Verzerrungen unbekannter Richtung und Stärke führen würde; die Aussagefähigkeit der Ergebnisse und Schlussfolgerungen ist damit freilich eingeschränkt. Einige Anhaltspunkte zur Nichtinanspruchnahme zustehender HLU-Leistungen von Ausländern werden allerdings aus einer gesonderten Auswertung des SOEP im Rahmen der spezifischen Simulation folgen⁷⁵.

Aus der EVS ergeben sich die geringsten (hochgerechneten) Zahlen zur bekämpften Armut. Mit knapp 800.000 Empfängerhaushalten bzw. gut 1,5 Mio. Personen in diesen Haushalten – das entspricht 2,3% bzw. 2,0% der Gesamtpopulation mit deutscher Bezugsperson – werden nur ca. zwei Drittel der in der Sozialhilfestatistik nachgewiesenen HLU-Empfänger außerhalb von Einrichtungen mit deutschem Haushaltsvorstand erfasst. Für das Transfervolumen (knapp 6,2 Mrd. DM) ist die Nachweisquote mit ungefähr 50% noch schlechter. Dabei ist diese Quote – wie auch der entsprechende Wert aus SOEP und NIEP – noch tendenziell überzeichnet, da ein Teil der Befragten HLU und pauschaliertes Wohngeld als Gesamtbetrag angibt, das pauschalierte Wohngeld in der Ausgabenstatistik der Sozialhilfe aber nicht enthalten ist. Wenn für die HLU-Empfänger, die das Wohngeld gesondert angegeben haben, diese Beträge hinzuaddiert werden, ergibt sich aus der EVS ein Transfervolumen von knapp 7,5 Mrd. DM als eine potenzielle Vergleichsbasis für das aus der Basissimulation folgende Anspruchsvolumen.

⁷⁴ Vgl. Tabelle 2 in Kapitel 3.2.2.2.

⁷⁵ Vgl. Kapitel 9.2.6 im Dritten Teil des Berichts.

Tabelle 7: Bekämpfte und verdeckte Armut 1998 – Schätzungen auf der Grundlage alternativer Datenquellen mit dem Basissimulationsmodell ^a

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	EVS	SOEP	NIEP
(1) Bekämpfte Armut: Modellrechnung			
Fallzahl	435	114	279
Hochgerechnete HH	600.675	750.100	1.024.459
Anteil an allen HH (in %) ^b	1,7	2,2	2,9
Hochgerechnete Personen	1.128.244	1.942.526	1.909.809
Anteil an allen Personen (in %) ^b	1,5	2,6	2,5
Transfervolumen (HLU in Mio. DM)			
– Angaben der Befragten ^c	6.382	8.546	9.307
– Simulationsergebnis	6.757	10.682	12.515
(2) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der jeweiligen Datenbasis			
Fallzahl	580	151	291
Hochgerechnete HH	791.783	983.735	1.056.499
Anteil an allen HH (in %) ^b	2,3	2,8	3,0
Nachweisquote HH (in %) ^d	66,0	82,0	88,0
Hochgerechnete Personen	1.522.717	2.540.260	1.980.081
Anteil an allen Personen (in %) ^b	2,0	3,4	2,6
Nachweisquote Personen (in %) ^d	68,8	114,7	89,4
Transfervolumen (HLU in Mio. DM)			
– insgesamt	6.198	7.533	9.493
– insgesamt einschl. WoG an HLU-Empfänger	7.476	9.723	10.060
Nachweisquote Volumen (in %) ^d	49,4	60,1	75,7
(3) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der Sozialhilfestatistik ^e			
Zahl der Haushalte	1.200.062		
Zahl der Personen	2.214.742		
Anspruchsvolumen (in Mio. DM)	12.541 Mio. DM ^f		
(4) Verdeckte Armut			
Fallzahl	811	260	429
Zahl der Haushalte	1.119.250	1.496.497	1.208.065
Zahl der Personen	2.158.194	3.095.056	2.375.100
Anspruchsvolumen (in Mio. DM)	5.845	9.681	5.933
(5) Quoten zur verdeckten Armut (in %)			
Anteil an allen Haushalten ^b	3,2	4,3	3,5
Anteil an allen Personen ^b	2,9	4,1	3,2
Quote der Nicht-Inanspruchnahme ^g			
Bezug:			
– Modellrechnung	65,7	61,4	55,4
– HLU in Datenbasis	58,6	54,9	54,5
– HLU-Statistik	49,4	58,3	51,7
Dunkelzifferquote ^g			
Bezug:			
– Modellrechnung	191	159	125
– HLU in Datenbasis	142	122	120
– HLU-Statistik	97,5	140	107
Ausgabensteigerung			
Bezug:			
– Modellrechnung	86,5	90,6	47,4
– HLU in Datenbasis	78,2	99,6	59,0
– HLU-Statistik	46,6	77,2	47,3

Fortsetzung **Tabelle 7**

- ^a Vgl. Übersicht 3; ohne Berücksichtigung von Mehrbedarfen bei Behinderung oder Schwangerschaft; ohne Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens. Mit dem Simulationsmodell wird ein HLU-Anspruch ausgeschlossen für Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum und laufenden Kosten oberhalb von Grenzwerten, die in Anlehnung an die Höchstbeträge der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung des Wohngeldgesetzes abgeleitet wurden (Tabelle 5); keine Berücksichtigung von Wohnkostenobergrenzen für Mieterhaushalte.
- ^b Bezugsgröße: 34.940.000 Haushalte mit deutscher Bezugsperson bzw. 75.121.000 Personen in Haushalten mit deutscher Bezugsperson; vgl. Statistisches Bundesamt (2000), Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 3, Haushalte und Familien 1998, Stuttgart, S. 47.
- ^c HLU + WoG an HLU-Empfänger.
- ^d Relation zu den Angaben in der Sozialhilfestatistik; vgl. Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart, S. 10, 28, 42, 112. Die aus dieser Quelle ermittelten Bezugsgrößen sind in Block 3 der Tabelle ausgewiesen.
- ^e Quelle: Vgl. Fußnote 4.
- ^f Quelle: vgl. Fußnote 4. Diese Zahl ergibt sich wie folgt. Das Aggregat der laufenden Leistungen wird aus dem durchschnittlichen monatlichen Nettoanspruch (der Bedarfsgemeinschaften mit deutschem Haushaltsvorstand) im Dezember 1998, multipliziert mit 12 und der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, errechnet (10.627,749 Mio. DM). Nach Multiplikation mit dem Zuschlagsfaktor 1,18 für einmalige Leistungen (abgeleitet aus der Relation zwischen einmaligen und laufenden Leistungen an HLU-Empfänger außerhalb von Einrichtungen; vgl. Sozialhilfe-Ausgabenstatistik) ergibt sich das gesamte Transfervolumen. Die sich aus der Basierung auf dieses Aggregat ergebenden Nachweisquoten für EVS, SOEP und NIEP sind allerdings tendenziell zu hoch, da die Angaben der Befragten zu den empfangenen HLU-Beträgen teilweise auch das pauschalierte Wohngeld umfassen, Letzteres aber in der Sozialhilfestatistik nicht enthalten ist – und auch in der Wohngeldstatistik für Gesamtdeutschland nicht gesondert ausgewiesen wird.
- ^g Bezugseinheiten: Personen.

Aus dem SOEP errechnet sich im Vergleich zur Sozialhilfestatistik mit gut vier Fünfteln ein wesentlich höherer Erfassungsgrad der Haushalte mit HLU-Bezug, hinsichtlich der betroffenen Personen sogar eine Übererfassung; offensichtlich werden hier große Haushalte unter den HLU-Empfängern überrepräsentiert. Dennoch liegt der Nachweis des Transfervolumens mit drei Fünfteln nur um zehn Prozentpunkte über dem der EVS. Das NIEP kommt den Aggregaten der HLU-Statistik am nächsten, was angesichts des speziellen, zweigleisigen Hochrechnungsverfahrens nicht überraschend ist. Aber auch hier werden mit 9,5 Mrd. DM nur drei Viertel des hochgerechneten HLU-Volumens der Sozialhilfestatistik nachgewiesen, Empfänger mit hohen Ansprüchen sind also – wie bereits gezeigt⁷⁶ – untererfasst.

7.2.2 *Bekämpfte Armut nach Ergebnissen der Basissimulation*

Inwieweit das Basissimulationsmodell der Realität der HLU-Gewährung nahe kommt, kann durch die Gegenüberstellung aller in der jeweiligen Datenbasis nachgewiesenen Fälle (zweiter Block in Tabelle 7) mit der Teilgruppe (Schnittmenge), für welche die Simulation einen Anspruch ergibt (erster Block in Tabelle 7), ungefähr eruiert werden. Auf der Grundlage der EVS reduziert sich dadurch die Zahl der HLU-Empfänger auf nur noch 1,7% aller Haushalte bzw. 1,5% aller Personen (in Haushalten mit deutscher Bezugsperson), auf Basis des SOEP auf 2,2% (Haushalte) bzw. 2,6% (Personen). Damit ergibt sich sowohl für die EVS als auch

⁷⁶ Vgl. Tabelle 3 in Kapitel 3.2.2.3.

für das SOEP bei fast einem Viertel der (hochgerechneten) Haushalte mit angegebenem HLU-Bezug kein simulierter Anspruch, während dies im NIEP in nur 3% der Fälle mit HLU-Bezug vorkommt.

In allen drei Erhebungen ist die Schnittmenge also kleiner als die Gruppe der Haushalte mit angegebenem HLU-Bezug, obwohl in der Basissimulation wegen der Vernachlässigung einiger Restriktionen – z. B. des vorrangig einzusetzenden Vermögens – ein entgegengesetzter Effekt angelegt ist. Dieser wird aber offensichtlich überkompensiert durch die mangelnde Eignung des Simulationsmodells zur Berücksichtigung von besonderen anspruchsbegründenden Konstellationen und beispielsweise von einmaligen und unregelmäßigen Hilfeleistungen, die auch ohne Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden können (Hausbrandbeihilfe, Bekleidung u. ä.). Eine weitere Ursache für die geringe Schnittmenge in der EVS ist im Quartalsbezug der Einkommensdaten zu sehen. Dadurch können sehr kurzfristige Ansprüche, die nur für einen oder zwei Monate bestehen, mit dem Simulationsmodell nicht erfasst werden, sofern sich die Einkommenssituation während des Quartals wieder bessert bzw. erst im Verlaufe des Quartals verschlechtert. Dies wird beispielsweise vor Durchsetzung von Unterhalts- oder vorrangigen Sozialleistungsansprüchen oder vor der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. nach Eintritt einer Scheidung/Trennung, nach Verlust des Arbeitsplatzes oder nach Auslaufen eines Arbeitslosengeldanspruchs eintreten. Der ausgleichende Effekt der Bezugnahme auf einen dreimonatigen Zeitraum führt also zu einer systematischen Unterschätzung der Zahl der HLU-Anspruchsberechtigten durch Simulationen – für Bezieher wie für die im Weiteren zu betrachtenden Nichtbezieher. Das aus dem Simulationsmodell folgende Anspruchsvolumen der Haushalte in der Schnittmenge der bekämpften Armut stimmt für die EVS allerdings recht gut mit den hochgerechneten Angaben der Befragten in der Schnittmenge überein.⁷⁷ Ersteres übersteigt Letzteres um nur 6%, während sich beim SOEP ein Unterschied von immerhin einem Viertel, beim NIEP von einem Drittel der angegebenen Beträge ergibt.

7.2.3 Verdeckte Armut nach Ergebnissen der Basissimulation

Im vierten Block von Tabelle 7 ist nun die letztlich interessierende Gruppe – die in verdeckter Armut lebende Bevölkerung (mit deutschem Haushaltsvorstand) – ausgewiesen. Sie ist nach Ergebnissen der Basissimulation unter Verwendung des SOEP mit fast 1,5 Mio. Haushalten bzw. 3,1 Mio. Personen um ein Drittel bzw. um gut zwei Fünftel größer als unter Bezugnahme auf die EVS, für die sich die geringsten Zahlen ergeben. Die entsprechenden NIEP-

⁷⁷ Dies bedeutet aber nicht eine entsprechende Übereinstimmung in allen Einzelfällen; vielmehr können sich dabei wesentlich größere Differenzen ergeben, die sich durch die Aggregation tendenziell kompensieren.

Ergebnisse liegen allerdings nur wenig über denen der EVS. Es zeigt sich also eine erhebliche Spannweite der Ergebnisse von EVS und NIEP einerseits und SOEP andererseits zur verdeckten Armut bei einheitlichem Simulationsmodell – in Relation zur Gesamtbevölkerung⁷⁸ reicht sie von 2,9% (EVS) bis 4,1% (SOEP). Angesichts der methodischen Unterschiede zwischen den Datenquellen kann diese Diskrepanz aber als moderat bezeichnet werden.

Die Quoten zur verdeckten Armut fallen – entsprechend den theoretischen Vorüberlegungen⁷⁹ – je nach der Basierung mehr oder minder groß aus. Diese konzeptionellen Unterschiede sind im Falle des NIEP wegen der hohen Nachweisquote von HLU-Empfängern und HLU-Zahlungen sowie der weitgehenden Übereinstimmung von angegebenen und simulierten Anspruchsberechtigungen am geringsten. Das Basierungskonzept beeinflusst wegen der unterschiedlichen Erfassungsgrade der HLU-Empfänger in den einzelnen Erhebungen auch das Ausmaß der Abweichungen zwischen den Ergebnissen der drei Datenquellen. Die größten Unterschiede ergeben sich im Fall der *internen Basierung mit Bezug zur reinen Modellrechnung*. Auf der Grundlage der EVS-Daten besteht die Gruppe in Haushalten mit simuliertem HLU-Anspruch (Anspruchsberechtigte) zu knapp zwei Dritteln aus Personen, welche die ihnen zustehende HLU nicht in Anspruch nehmen – dies entspricht einer Dunkelzifferquote von 191% –, während sich aus den NIEP-Daten eine Quote der Nicht-Inanspruchnahme von lediglich gut 55% bzw. eine Dunkelzifferquote von 125% ergibt. Die laut EVS um gut die Hälfte höhere Dunkelzifferquote ist nur zu einem geringen Teil auf Unterschiede in den absoluten Zahlen der verdeckt armen Personen zurückzuführen; von entscheidendem Einfluss sind vielmehr die im Vergleich zum NIEP wesentlich geringere Erfassung von HLU-Empfängern in der EVS sowie der – hinsichtlich der Empfängerzahlen – ebenfalls geringere Übereinstimmungsgrad zwischen Angaben in der Datenbasis und Modellrechnung. Die auf der Grundlage des SOEP und mit Bezug zur Modellrechnung abgeleitete Quote der Nicht-Inanspruchnahme und Dunkelzifferquote liegen zwischen den Extremwerten von EVS und NIEP, obwohl die absoluten Zahlen zur verdeckten Armut hier am höchsten ausfallen; die in die Relativierungsbasis eingehende hohe Zahl der nachgewiesenen HLU-Empfänger mit simuliertem Anspruch wirkt hier überkompensierend. Demnach würde die Personengruppe der verdeckt Armen mehr als das Anderthalbfache der Personengruppe mit HLU-Bezug ausmachen. Die aus den Dunkelzifferquoten folgenden potenziellen Ausgabensteigerungen bzw. die relativen HLU-Lücken fallen zwar wesentlich mäßiger aus, da die nicht wahrgenommenen Ansprüche stärker auf geringe Beträge konzentriert sind als die tatsächlichen Zahlungen. Die aus der EVS und

⁷⁸ Mit Gesamtbevölkerung ist wie im Vorhergehenden und auch im Folgenden immer die Bevölkerung in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand gemeint.

⁷⁹ Vgl. das vorhergehende Kapitel 7.1.

aus dem SOEP hochgerechneten Anspruchsvolumina sind aber mit ungefähr 90% der jeweils errechneten aggregierten HLU-Zahlungen (simulierte Ansprüche der Haushalte mit angegebenem HLU-Bezug) beträchtlich, während nach Ergebnissen des NIEP die potenzielle Ausgabensteigerung nur knapp die Hälfte der im Modell errechneten Zahlungen an HLU-Empfänger ausmachen würde.

Ein vergleichsweise niedriges Niveau der Indikatoren zeigt sich bei *externer Basierung* mit Bezug zur HLU-Statistik, wobei die Ergebnisunterschiede denen zwischen den absoluten Zahlen der Personen in verdeckter Armut entsprechen, da die Relativierungsbasis hier für alle drei Datenquellen einheitlich ist. Demzufolge fallen die Quote der Nicht-Inanspruchnahme und die Dunkelzifferquote auf Basis des SOEP mit ca. 58% bzw. 140% nun am höchsten aus gegenüber knapp 52% bzw. 107% bei Bezugnahme auf NIEP-Daten und nur knapp 50% bzw. 98% auf der Grundlage der EVS. Als potenzielle Kosten im Fall der Durchsetzung bisher nicht realisierter Ansprüche ergeben sich 77% (SOEP) bzw. ungefähr 47% (EVS und NIEP) der (tatsächlichen) HLU-Ausgaben.

Wie bereits erläutert, erscheint die implizite Annahme der externen Basierung aber als unrealistisch. Demgegenüber wurde die *interne Basierung mit Bezug zur in der jeweiligen Datenbasis* nachgewiesenen Zahl der HLU-Empfänger bzw. HLU-Leistungen als die relevante Variante ausgewählt, die den Besonderheiten und Problemen der einzelnen herangezogenen Erhebungen eher gerecht wird und zudem gegenüber der reinen Modellrechnung ein moderates Konzept darstellt. Die aus diesem Basierungsansatz folgenden Ergebnisse sind wegen ihrer inhaltlichen Bedeutung in Tabelle 7 und in allen weiteren Tabellen grau unterlegt. Erwartungsgemäß fallen die so berechneten Quoten generell deutlich niedriger aus als nach der ersten Variante der internen Relativierung (mit Bezug zur Modellrechnung).⁸⁰ Aus der EVS ergibt sich wieder die höchste Quote der Nicht-Inanspruchnahme – sie liegt bei ca. 59% aller Berechtigten – der Abstand zu den entsprechenden, nahezu identischen Ergebnissen des SOEP und des NIEP ist aber mit ungefähr vier Prozentpunkten gering. Demnach kämen auf einen HLU-Empfänger laut EVS ca. 1,4 weitere Berechtigte, laut SOEP und NIEP 1,2 weitere Berechtigte. Die damit verbundenen potenziellen Ausgabensteigerungen sind nach Ergebnissen des SOEP allerdings am höchsten – sie entsprechen einer Verdoppelung der gegenwärtigen HLU-Zahlungen. Demgegenüber ergibt sich aus dem NIEP ein Anspruchsvolumen von lediglich knapp drei Fünfteln, aus der EVS ein Aggregat von fast vier Fünfteln der (dort nachgewiesenen) HLU-Zahlungen; hier bleiben die simulierten Ansprüche der Haushalte in

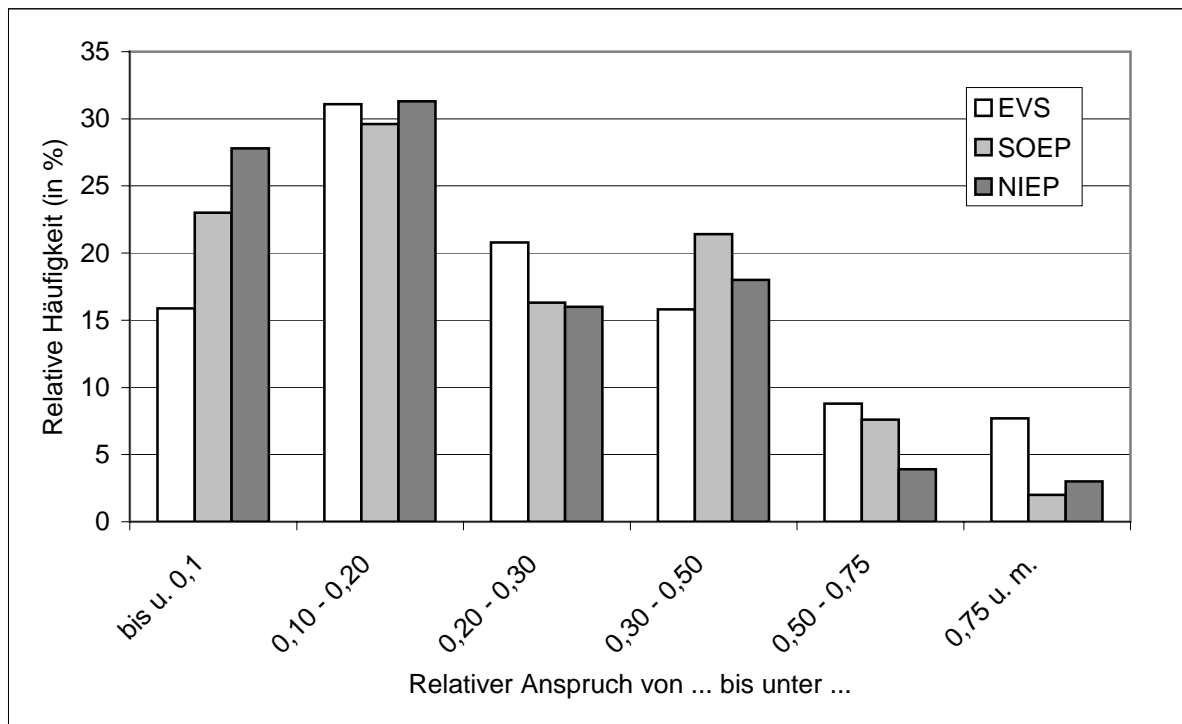
⁸⁰ Denn der Nenner umfasst alle in der jeweiligen Datenbasis erfassten HLU-Empfänger bzw. HLU-Zahlungen und ist damit größer als nach der reinen Modellrechnung mit der Beschränkung auf HLU-Empfänger, für die sich nach der Simulation auch ein Anspruch ergeben hat.

verdeckter Armut im Durchschnitt also stärker hinter den durchschnittlichen Leistungen an HLU-Emfänger zurück als im SOEP.

Dies gilt allerdings nicht hinsichtlich der Höhe der nicht realisierten Ansprüche an sich. Abbildung 1 zeigt die aus den drei Datenquellen folgenden Verteilungen der Personen in verdeckter Armut nach der Anspruchshöhe in Relation zum Bruttobedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts. Insgesamt ergibt sich aus allen drei Datenquellen ein ähnliches Verlaufsmuster der Verteilung nach Klassen der relativen Anspruchshöhe mit tendenziell abnehmenden relativen Häufigkeiten bei steigendem relativen Nettobedarf. Grundsätzlich und nicht unerwartet ist eine deutliche Konzentration im Bereich von Ansprüchen bis zu 20% des Bruttobedarfs offensichtlich, die aber in der EVS mit 47% am geringsten ausfällt und mit einer vergleichsweise großen Bedeutung der beiden obersten Beträgsklassen einhergeht. Bei immerhin 16,5% der in der EVS-Basissimulation ermittelten Personen in verdeckter Armut – also bei jeder sechsten Person der betroffenen Gesamtgruppe – macht der Nettobedarf die Hälfte des Bruttobedarfs oder mehr aus; im SOEP sind es nur knapp 8%, im NIEP gut 4%.

Abbildung 1: Verteilung der Personen in verdeckter Armut (in %) nach der relativen Anspruchshöhe 1998 (Nettoanspruch in Relation zum Bruttobedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts)

- Nur Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand -



Quelle: eigene Berechnungen

Auf den ersten Blick erscheint es kaum vorstellbar und von daher unplausibel, dass ein erheblicher Teil der Armutsbevölkerung mit Mitteln auskommen kann, die so weit unterhalb des sozio-ökonomischen Existenzminimums liegen. Eine nähere Betrachtung dieser Teilgruppe in der EVS hat ergeben, dass es sich dabei überwiegend um Haushalte mit negativer Ersparnis handelt, die also über eine erhebliche Kreditaufnahme, teilweise auch über eine Auflösung der in der Basissimulation nicht berücksichtigten Ersparnisse ihren Lebensunterhalt finanzieren – möglicherweise in der Hoffnung, dass der finanzielle Engpass nur kurze Zeit andauern werde. Eine weitere nicht unbedeutende Teilgruppe bezieht Erziehungsgeld, das in die HLU-Anspruchsprüfung nicht eingeht, aber ein Überleben trotz – bewusstem oder unbewusstem – Verzicht auf zustehende HLU ermöglicht.

7.3 *Schlussfolgerung aus methodischer Perspektive*

Die ersten Auswertungen von EVS, SOEP und NIEP haben eine mäßige Divergenz der Dunkelzifferquoten ergeben. Nach dem Konzept der internen Basierung mit Bezug zu den Angaben in der jeweiligen Datenbasis reicht die Spannweite von 120% (NIEP) bzw. 122% (SOEP) bis 142% (EVS). Diese Ergebnisse der Basissimulation sollten allerdings weniger inhaltlich als vielmehr unter methodischen Gesichtspunkten interpretiert werden. Denn das zugrunde liegende Berechnungsmodell wurde ausdrücklich zum Zwecke der konzeptionellen Vergleichbarkeit der Ergebnisse verschiedener Datenquellen entwickelt und enthält entsprechend dem Ziel, einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden, gravierende Vereinfachungen.

Die genannten Dunkelzifferquoten – 120% bis 142% – resultieren aus der impliziten Annahme, dass in jeder der drei Datenquellen die Repräsentativitätsfehler hinsichtlich der Bevölkerung in bekämpfter Armut gleichermaßen für die Gruppe in verdeckter Armut gelten. Diese Ausgangshypothese erscheint als realistischer als die der externen Basierung der Quoten und moderater als die der alternativen Variante der internen Basierung (Bezug auf Modellrechnung).⁸¹ Sie wird deshalb hier und im Folgenden präferiert, wobei bereits im Rahmen der theoretischen Überlegungen davon ausgegangen wurde, dass sie in der vereinfachenden Abso-lutheit überzeichnet ist. Diese Überzeichnung wird mit der Spannweite der Quoten zur verdeckten Armut belegt, die freilich angesichts der nachgewiesenen allgemeinen strukturellen Unterschiede zwischen den in den drei Stichproben erfassten Niedrigeinkommensbereichen⁸² als recht gering erscheint. Die dennoch offensichtlichen Ergebnisabweichungen bei einheitlichem Simulationsmodell führen zu der ersten Schlussfolgerung, dass die unterschiedlichen Resultate vorliegender Studien zur verdeckten Armut nicht nur auf die verschiedenartigen

⁸¹ Vgl. Kapitel 7.1.

⁸² Vgl. Kapitel 3 im Ersten Teil dieser Studie.

methodischen Ansätze, sondern zum Teil auch auf Unstimmigkeiten der verwendeten Daten zurückzuführen sind.

Dritter Teil: Spezifische Simulationen

8 Verfeinerungen der Simulationen: spezifische Modelle für EVS, SOEP und NIEP

8.1 *Konzeptionelle Erweiterungen gegenüber der Basissimulation*

Nach den vereinfachenden Berechnungen im vorhergehenden Teil dieser Studie, die dem Zwecke der methodischen Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus verschiedenen Datenquellen dienen, werden den weiteren Analysen Modelle zugrunde gelegt, die das jeweilige Datenmaterial weitestgehend für eine möglichst realitätsnahe Abbildung der gesetzlichen Regelungen der HLU-Gewährung nutzen. Abweichende Ergebnisse sind somit im Folgenden nicht mehr allein auf unterschiedliche Erfassungen des Niedrigeinkommensbereichs in den drei einbezogenen Erhebungen, sondern auch auf verschiedene Modellkonstruktionen zurückzuführen; beide Ursachenkomplexe wirken aber nicht unbedingt gleichgerichtet, sondern können teilweise auch kompensierend wirken. Dabei beschränken sich die Modellerweiterungen auf die Einbeziehung des einzusetzenden Vermögens im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung – hiervon werden die wesentlichsten Effekte auf die nach der Basissimulation ermittelten Ergebnisse erwartet – sowie auf Modifizierungen des Einkommenskonzepts und der Bedarfsbemessung (vgl. Übersicht 4). Weitere Vereinfachungen der Basissimulation können wegen unzulänglicher Daten auch mit den spezifischen Simulationen nicht vermieden werden. Dies betrifft insbesondere die Bezugnahme auf Haushalte statt auf Bedarfsgemeinschaften – die verfügbaren Variablen zu den verwandtschaftlichen Beziehungen zwischen den Haushaltsmitgliedern und der personellen Zurechnung einzelner Einkommensarten wirken hier begrenzend. Darüber hinaus können nach wie vor einzelfallorientierte Entscheidungen im Rahmen der gegebenen Ermessensspielräume, die das BSHG den Sachbearbeitern belässt, modellmäßig nicht abgebildet werden.

Übersicht 4: Verfeinerungen des Basissimulationsmodells

Vereinfachungen in der Basissimulation (allgemeines Modell für alle Datenquellen, vgl. Übersicht 3):	Zusätzliche Berücksichtigung anspruch relevanter Merkmale in weiteren Modellvarianten			
	Erweiterte Basissimulation	Spezifische Simulationen		
		EVS	SOEP	NIEP
Bezugnahme auf Haushalte statt auf Bedarfsgemeinschaften;	wie in Basissimulation			
approximativer Begriff des anzurechnenden Einkommens;	wie in Basissimulation	Berücksichtigung weiterer Komponenten beim anzurechnenden Einkommen: <ul style="list-style-type: none"> • Krankengeld, Transfers nach dem Lastenausgleichsgesetz, sonstige staatliche Transfers, Auslandsrenten, Leistungen aus privaten Lebensversicherungen • abzüglich freiwillige Beiträge an die GKV und an die GRV, Beiträge an die PKV 	wie in Basissimulation, aber abzüglich der Renten und Witwenrenten aus Kriegsopferversorgung (monatlicher Betrag im Vorjahr, also 1997)	Berücksichtigung weiterer Komponenten beim anzurechnenden Einkommen: <ul style="list-style-type: none"> • Krankengeld • abzüglich Renten aus Kriegsopferversorgung
approximative Berechnung der Wohnkosten von Eigennutzern (einschl. Tilgungen);	wie in Basissimulation	Ausklammerung der Tilgungsleistungen aus der Wohnkostenberechnung	wie in Basissimulation	wie in Basissimulation
Ausschluss von Eigennutzern mit hohen Wohnkosten;	wie in Basissimulation	kein Ausschluss (da verfeinerte Wohnkostenberechnung für Eigennutzer)	wie in Basissimulation	wie in Basissimulation

Fortsetzung **Übersicht 4**

	Erweiterte Basissimulation	Spezifische Simulationen		
		EVS	SOEP	NIEP
keine Berücksichtigung von vorrangig einzusetzendem Vermögen oberhalb der gesetzlichen Höchstgrenzen bei der Anspruchsprüfung;	exakte (EVS) bzw. approximative (SOEP, NIEP) Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens oberhalb der Höchstgrenzen bei der Anspruchsprüfung ^a	exakte Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens oberhalb der Höchstgrenzen bei der Anspruchsprüfung; Ausschluss von Haushalten mit mehr als einer Immobilie	approximative Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens oberhalb der Höchstgrenzen bei der Anspruchsprüfung ^b ; Ausschluss von Haushalten mit Miet- und Pachteinnahmen	approximative Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens oberhalb der Höchstgrenzen bei der Anspruchsprüfung; Ausschluss von Haushalten mit Miet- und Pachteinnahmen
keine Berücksichtigung von Mehrbedarfen bei Behinderung und Schwangerschaft;	wie in Basissimulation	wie in Basissimulation	Berücksichtigung von Mehrbedarfszuschlägen bei <ul style="list-style-type: none"> • Erwerbsunfähigkeit ^c • Behinderten mit Eingliederungsbeihilfe ^d • Schwangerschaft ^e 	Berücksichtigung von Mehrbedarfszuschlägen bei <ul style="list-style-type: none"> • Erwerbsunfähigkeitsrente und Schwerbehindertenausweis G • Schwangerschaft
generelle Berücksichtigung eines Mehrbedarfs bei Personen ab 65 Jahren ^f	wie in Basissimulation	wie in Basissimulation	wie in Basissimulation	korrekte Begrenzung des Mehrbedarfszuschlags bei Alter auf Personen mit Schwerbehindertenausweis des Kennzeichens G

^a In der erweiterten Basissimulation der EVS werden zudem Haushalte mit mehreren Immobilien ausgeschlossen.

^b Vgl. Übersicht 5.

^c Personen unter 65 Jahren mit Rentenbezug und einer Schwerbehinderung von über 30%.

^d Personen ab 15 Jahren in Ausbildung mit Bezug von Eingliederungsbeihilfe und mit einer Schwerbehinderung von über 30%.

^e Berücksichtigung von Informationen aus der nächsten Befragungswelle (1999) über den Geburtsmonat im Vorjahr; ein Mehrbedarf bei Schwangerschaft wird zugerechnet, wenn der Geburtsmonat bis zu 6 Monate nach dem Befragungsmonat 1998 liegt.

^f Nach dem BSHG wird dieser Mehrbedarfszuschlag aber nur Personen ab 65 Jahren mit einer Gehbehinderung gewährt.

8.2 Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens

Nach den Bestimmungen des BSHG hat der Hilfesuchende grundsätzlich zunächst nicht nur sein Einkommen sondern auch das Vermögen einzusetzen. Ausnahmen bestehen hinsichtlich geringer Geldvermögen unterhalb gesetzlich festgesetzter Grenzen, eines selbstgenutzten „bescheidenen“ Eigenheims, einiger „zweckbestimmter“ Vermögen – wie z. B. Bausparguthaben von bestimmten Personengruppen⁸³ – sowie besonderer Erbstücke, „deren Veräußerung ... eine besondere Härte bedeuten würde“ (§ 88 Abs. 2 BHG). Es besteht also faktisch viel Raum für einzelfallorientierte Entscheidungen, die im Rahmen der Simulationen durch Pauschalierungen ersetzt werden müssen.

Wegen der vergleichsweise differenzierten Vermögenserfassung in der *EVS* ist hier eine recht präzise Berücksichtigung des Geldvermögens im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung möglich. Es ergibt sich als Summe der angegebenen Beträge⁸⁴ nach Abzug der Restschuld von Krediten, die nicht der Immobilienfinanzierung dienen, und wird mit den vom Haushaltstyp abhängigen Höchstgrenzen⁸⁵,

- 2.500 DM bzw. 4.500 DM ab dem Alter von 60 Jahren und im Falle von Erwerbsunfähigkeit des Hilfesuchenden,
- gegebenenfalls zuzüglich 1.200 DM für den Ehegatten des Hilfesuchenden,
- gegebenenfalls zuzüglich 500 DM für jede Person, die vom Hilfesuchenden überwiegend unterhalten wird,

verglichen. Dabei wird wieder vereinfachend vom Haushaltskonzept, nicht von Bedarfsgemeinschaften ausgegangen, also die Höchstgrenze des zu verschonenden Vermögens durch die Haushaltsgröße mitbestimmt.

Im Rahmen der *SOEP*-Analysen kann das Geldvermögen dagegen nur approximativ berücksichtigt werden, da die entsprechenden Beträge nicht erfragt werden. Deshalb wird auf die Einnahmen aus Zinsen und Dividenden als Hilfsvariable zurückgegriffen. Bei Unterstellung einer mäßigen Ertragsrate von 3% lässt sich aus den Kapitaleinkommen auf die Höhe des zugrunde liegenden Geldvermögens schließen. Dieses Verfahren stößt allerdings bei den Haushalten, welche die genaue Angabe der Zinsen/Dividenden verweigert und lediglich die Größenklasse dieser Einkommensart angegeben haben, an Grenzen. Für diese Fälle wurde bei einer Angabe oberhalb der niedrigsten Größenklasse von bis zu 500 DM pauschal angenom-

⁸³ Derartiges Vermögen bleibt anrechnungsfrei, „solange es nachweislich zur baldigen Beschaffung oder Erhaltung eines Hausgrundstücks ... bestimmt ist, soweit dieses Wohnzwecken Behindelter ..., Blinder ... oder Pflegebedürftiger dient oder dienen soll ...“ (§ 88 Abs. 2 Nr. 2 BSHG).

⁸⁴ Spar- und Bausparguthaben, Versicherungsguthaben, Rentenwerte, Aktien, sonstige Wertpapiere, sonstige Anlagen, an Privatpersonen verliehenes Geld.

⁸⁵ Vgl. § 1 der VII. Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG, Gesetzesstand von 1998.

men, das der Grenzwert des zu verschonenden Vermögens überschritten wird. Denn Kapitaleinkünfte von 500 DM p. a. entsprechen bei der unterstellten Rendite von 3% einem Vermögenswert von immerhin ca. 16.700 DM, der auch bei größeren Familien den gesetzlichen Höchstwert überschreitet. Bei Haushalten, welche für die Kapitaleinkünfte die niedrigste Größenklasse (bis 500 DM p. a.) angegeben haben, lässt sich dagegen kaum auf die Geldvermögenshöhe schließen, so dass drei Zurechnungsvarianten entwickelt wurden (vgl. Übersicht 5), um eine Bandbreite möglicher Ergebnisse abzustecken. Der ersten Variante liegt die Annahme zugrunde, dass die Grenze des zu verschonenden Vermögens unterschritten wird, so dass von daher kein Ausschlussgrund hinsichtlich der HLU-Anspruchsberechtigung vorliegt. In der restriktiven Variante 2 wird das Gegenteil angenommen, d. h. jegliche, nicht präzisierte Angabe von Zinsen oder Dividenden bis zu 500 DM wird dahingehend interpretiert, dass wegen vorhandenen Vermögens ein Hilfeanspruch nicht gegeben ist. Schließlich erfolgt mit der dritten Variante eine Differenzierung der Gruppe mit Angabe der untersten Kapitaleinkommensklasse. Dabei wird die Struktur der Haushalte mit präzisen Angaben der Kapitaleinkommen unter 500 DM nach dem Kriterium des Über- bzw. Unterschreitens der Vermögensgrenze auf die Gruppe ohne genaue Angabe übertragen. Hierbei handelt es sich also um eine mittlere Variante, wobei damit nur die Ergebnisse zur verdeckten Armut insgesamt modifiziert werden können. Denn einzelne Haushalte der Teilgruppe mit Angabe lediglich der Größenordnung von Kapitaleinkommen bis 500 DM p. a. können nicht als „vermögend“ bzw. „nicht vermögend“ identifiziert werden, so dass weitere Strukturanalysen auf Basis der Variante 3 nicht möglich sind.

Für den Schwerpunkt der spezifischen Simulationen mit dem SOEP wird der zweiten Alternative – also dem Ausschluss der Haushalte mit der nur ungefähren Angabe von Kapitaleinkommen bis zu 500 DM – der Vorzug gegeben. Denn die oben aufgeführten Vermögensgrenzen implizieren für viele Haushaltstypen weit unter 500 DM liegende Zinseinkommensgrenzen, beispielsweise 75 DM für eine(n) Alleinstehende(n) unter 60 Jahren und 126 DM für eine Paar mit einem Kind bzw. 246 DM im Falle eines älteren oder erwerbsunfähigen Hilfebedürftigen mit Partner(in) und Kind. Bei ungefährender Gleichverteilung der Kapitaleinkommen innerhalb der fraglichen Gruppe dürfte die Mehrheit über dem relevanten Grenzwert liegen. Die Verteilungsannahme ist freilich nicht überprüfbar, so dass die Fokussierung auf die restriktive Variante als eine vorsichtige Schätzung der verdeckten Armut eingeordnet werden kann.

Übersicht 5: Approximative Berücksichtigung des Vermögens bei der HLU-Anspruchsprüfung auf Basis des SOEP

Ausschluss der HLU-Anspruchsberechtigung für Haushalte – mit Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung – mit Angabe einer Größenklasse der Zinsen/Dividenden > 500 DM p. a.			
Sonstige Haushalte			
mit genauer Angabe der Zinsen/Dividenden	ohne genaue Angabe der Zinsen/Dividenden und Größenklasse der Zinsen/Dividenden bis 500 DM p. a.		
	Variante 1	Variante 2	Variante 3
bei Zinsen/Dividenden \geq (haushaltsspezifische Vermögensgrenze*0,03): Ausschluss der HLU-Anspruchsberechtigung	Annahme: Vermögensgrenze wird unterschritten → kein Ausschluss der HLU-Anspruchsberechtigung	Annahme: Vermögensgrenze wird überschritten → Ausschluss von der HLU-Anspruchsberechtigung (restriktive Variante)	Übertragung der Struktur der Haushalte von Spalte 1 hinsichtlich des Kriteriums Unter- bzw. Überschreiten der haushaltsspezifischen Grenze

Im Gegensatz zum SOEP wird im Rahmen des *NIEP* zwar nach dem Wert des Geldvermögens gefragt, allerdings im Vergleich zur EVS relativ pauschal – ohne enumerative Erhebung einzelner Vermögensarten, sondern lediglich als Gesamtsumme – und nur nach Größenklassen ohne genaue Betragsangabe. Da die Klassengrenzen nicht mit den Grenzen des zu verschonenden Vermögens einzelner Haushaltstypen übereinstimmen⁸⁶, ist somit auch hier nur eine approximative Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens möglich. Für die folgenden Analysen wurde von einem Vermögen in der Mitte der jeweiligen Klasse ausgegangen und der gesetzlichen Höchstgrenze gegenübergestellt.⁸⁷

Die weiteren, in den Datensätzen direkt oder indirekt erhobenen Vermögensarten – Immobilienvermögen und Autos – werden auch im Rahmen der spezifischen Simulationen von HLU-Anspruchsberechtigungen lediglich pauschal behandelt.

- Der Besitz eines Pkw wird nach wie vor nicht als einzusetzendes Vermögen angesehen, da die möglichen Ausschlussgründe aus dem Datenmaterial nicht ersichtlich sind.⁸⁸
- Ein selbstgenutztes Eigenheim geht in die spezifischen Simulationen von SOEP und NIEP ebenfalls in gleicher Weise wie in der Basissimulation ein – es gilt nur dann als Aus-

⁸⁶ Für die 6. Welle des NIEP wurden die Grenzen der erfragten Vermögensgrößenklassen allerdings ungefähr an die gesetzlichen Höchstwerte des zu verschonenden Vermögens angepasst, so dass die Auswertungen dieser Welle im Vierten Teil dieser Studie (Kapitel 14) in dieser Hinsicht genauer sind.

⁸⁷ Aus einer Alternativrechnung auf der Basis der gegenteiligen Annahme, dass der Vermögenswert der Untergrenze der jeweiligen Größenklasse entspricht, hat sich ergeben, dass der Unterschied zwischen beiden Berechnungsvarianten begrenzt ist.

⁸⁸ Zur Begründung der Nichtberücksichtigung von Pkw-Besitz vgl. Kapitel 6.3.2.

schlussgrund, wenn die Wohnkosten einschließlich der Tilgungsleistungen die in Tabelle 5 aufgeführten Grenzwerte übersteigen. Für die EVS gilt dieses vereinfachende Ausschlusskriterium im Folgenden allerdings nicht mehr, da die Daten eine genauere Berechnung der bei der Bedarfsermittlung berücksichtigungsfähigen Wohnkosten von Eigenheimbesitzern ohne anfallende Tilgungen erlauben (vgl. Kapitel 8.4).

- Das nicht selbstgenutzte Immobilienvermögen, das in der Regel als einzusetzendes Vermögen anzusehen ist, ist in der EVS direkt erfasst und in SOEP und NIEP indirekt über die entsprechende Einkommensart; Haushalte mit mehreren Immobilien bzw. mit Mieteinnahmen gelten im Rahmen der spezifischen Simulationen mit der EVS bzw. mit dem SOEP und dem NIEP als nicht anspruchsberechtigt

8.3 *Modifizierungen des Einkommenskonzepts*

Das der Basissimulation zugrunde liegende einzusetzende Einkommen orientierte sich an den im SOEP für den Befragungsmonat erhobenen Einzelbeträgen, ergänzt um einige für das Vorjahr erfragte Einkommensarten. Zum Zwecke der methodischen Vergleichbarkeit blieben einige in der EVS darüber hinaus enthaltene Einkommensarten zunächst unberücksichtigt, die nunmehr in der spezifischen Simulation zusätzlich auf den Bedarf angerechnet werden. Der entsprechende Einkommensbegriff erweitert sich damit in der EVS um das Krankengeld, Transfers nach dem Lastenausgleichsgesetz, die residuale Komponente der sonstigen staatlichen Transfers sowie Einnahmen aus privaten Lebensversicherungen. Auch in der spezifischen Simulation mit dem NIEP wird das Krankengeld zusätzlich als vorrangig einzusetzendes Einkommen berücksichtigt. Demgegenüber ändert sich in den SOEP-Analysen gegenüber der Basissimulation kaum etwas am Einkommenskonzept. Lediglich die für das Vorjahr erfassten Transfers der Kriegopferversorgung werden nunmehr analog zum spezifischen NIEP-Modell – und abweichend von der entsprechenden EVS-Analyse – als anrechnungsfreie Grundrente interpretiert⁸⁹; das einzusetzende Einkommen fällt also insoweit geringer als in der Basissimulation aus.

Schließlich werden mit der spezifischen Simulation auf der Grundlage der EVS auch die vom Einkommen abzusetzenden Abzüge erweitert. Im Rahmen der Basissimulation wurden – wieder zwecks Vergleichbarkeit mit SOEP- und NIEP-Ergebnissen – lediglich die Einkom-

⁸⁹ Nach den Bestimmungen des BSHG werden die Grundrenten nach dem Bundesversorgungsgesetz (Kriegsopferversorgung, KOV) sowie Leistungen nach dem Bundesentschädigungsgesetz bis zur Höhe der vergleichbaren KOV-Grundrente nicht als einzusetzendes Einkommen gewertet (§ 76 Abs. 1 BSHG). Diese Teile der KOV-Leistungen und der Transfers nach dem Bundesentschädigungsgesetz sind allerdings in keinem der Datensätze isoliert erfasst. In der EVS-Auswertung wird vereinfachend unterstellt, dass es sich bei den angegebenen Leistungen nicht um Grundrenten bzw. vergleichbare Transfers handelt, während die im SOEP für das Vorjahr erhobene KOV-Leistung als Grundrente interpretiert wurde; Leistungen nach dem Bundesentschädigungsgesetz werden im SOEP nicht gesondert erfragt.

mensteuer und die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung vom ermittelten Einkommen abgezogen⁹⁰. Nach den Bestimmungen des BSHG sind aber auch „Beiträge zu öffentlichen oder privaten Versicherungen oder ähnlichen Einrichtungen, soweit diese Beiträge gesetzlich vorgeschrieben oder nach Grund und Höhe angemessen sind“ (§ 76 Abs. 2 Nr. 3 BSHG) vom Einkommen des Hilfesuchenden abzusetzen. Dementsprechend werden freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie Beiträge an eine private Krankenversicherung in den weiteren EVS-Analysen vom Einkommen abgesetzt⁹¹; es wird also unterstellt, dass es sich um angemessene Vorsorge handelt. Damit wird das zunächst um einige Komponenten erweiterte EVS-Konzept des anzurechnenden Einkommens wieder tendenziell reduziert. Entsprechende begriffliche Anpassungen lassen die in den beiden anderen Datensätzen enthaltenen Variablen nicht zu.

8.4 Erweiterungen bei der Bedarfsbemessung

Die wesentlichsten Vernachlässigungen im Rahmen der bisherigen Modellierung der Bedarfsbemessung betreffen bestimmte Mehrbedarfszuschläge. Hier wirkte die EVS für die Basisimulation begrenzend, da sie keine Informationen über Behinderungen oder über eine bestehende Schwangerschaft enthält. Demgegenüber sind in SOEP und NIEP diesbezügliche Variablen vorhanden, so dass in den spezifischen Simulationen hier die Berücksichtigung weiterer Bedarfsmomente möglich ist. Mit beide Datenquellen kann ein Mehrbedarfszuschlag von 20% des maßgeblichen Regelsatzes bei Erwerbsunfähigkeit und bei einer – im SOEP aus den Angaben zu den Haushaltsmitgliedern in der Folgewelle indirekt erkennbaren – Schwangerschaft (ab der 12. Woche) zugerechnet werden. Mit den SOEP-Daten wird in der spezifischen Simulation zudem ein 40%iger Mehrbedarfszuschlag für Behinderte ab 15 Jahren mit Bezug von Eingliederungshilfe zur Schul-, Aus- oder Fortbildung berücksichtigt. Auf der Grundlage des NIEP ist schließlich die genaue Simulation des Mehrbedarfszuschlags für Personen ab 65 Jahren möglich. Dieser wurde bisher – und wird auch in den folgenden EVS- und SOEP-Analysen – pauschal zugerechnet, obwohl er nur im Falle einer amtlich anerkannten Gehbehinderung gewährt wird. Die spezifische Simulation auf Basis des NIEP sieht nun die Begrenzung des Alters-Mehrbedarfszuschlags auf Personen mit einem Schwerbehindertenausweis des Kennzeichens G vor.

⁹⁰ Dies konnte im Rahmen des SOEP allerdings nur für Erwerbstätige realisiert werden (Differenz aus Brutto- und Nettoerwerbseinkommen), da die Einkommensteuer und die Sozialversicherungsbeiträge für den laufenden Monat nicht direkt erfragt werden. Bezüglich der indirekten Ermittlung der Pflichtabgaben ist allerdings offen, ob und inwieweit Erwerbstätige oberhalb der Pflichtversicherungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung ihre freiwilligen oder privaten Krankenversicherungsbeiträge aus dem angegebenen Nettoeinkommen herausgerechnet haben.

⁹¹ Auch in der spezifischen Simulation der EVS bleiben aber weiterhin Beiträge zur angemessenen freiwilligen Haftpflicht-, Hausrat-, Feuer-, Unfall- und Lebensversicherung unberücksichtigt.

Derartige Verfeinerungen der Bedarfsbemessung sind mit der EVS nicht möglich. Allerdings wird in der EVS-spezifischen Simulation eine andere Komponente des zu berücksichtigenden Bedarfs genauer als in der Basissimulation berechnet. Die Wohnkosten der Eigennutzer werden ausschließlich der geleisteten Tilgungen ermittelt, da diese grundsätzlich nicht vom Sozialamt erstattet werden. Der anerkannte Bruttobedarf fällt bei Haushalten mit hoher Hypothekenbelastung folglich wesentlich niedriger als im Rahmen der Basissimulation aus, so dass sich in vielen Fällen kein Nettoanspruch mehr ergibt. Mit den SOEP- und NIEP-Daten ist eine Isolierung der Tilgungen von den Zinsen für kreditfinanziertes selbstgenutztes Wohneigentum nicht möglich, so dass hier – im Gegensatz zur EVS⁹² – weiterhin für Eigennutzer-Haushalte mit Wohnkosten oberhalb haushaltsgrößenspezifischer Grenzwerte ein HLU-Anspruch ausgeschlossen wird.

9 Ergebnisse

9.1 *Ergänzung der Basissimulation um die Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens*

9.1.1 *Varianten der approximativen Berücksichtigung des Vermögens auf Basis des SOEP*

Da von der Erweiterung der Basissimulation um die Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens die stärkste Modifizierung der bisherigen Ergebnisse (Tabelle 7) erwartet wird, werden zunächst Resultate der nur um diesen Aspekt erweiterten Simulationen dargestellt; erst später (Kapitel 9.2) folgen die der spezifischen Simulationen, die alle in Übersicht 4 aufgeführten Verfeinerungen umfassen. Wegen der mit dem SOEP nur indirekt möglichen Einbeziehung des Vermögens in die Bedürftigkeitsprüfung sind in Tabelle 8 vorab die Ergebnisse der drei diskutierten Varianten (vgl. Übersicht 5) ausgewiesen, von denen dann nur eine in den Vergleich mit den entsprechenden Schätzungen auf der Grundlage von EVS und NIEP eingehen soll.

In der ersten Spalte der Tabelle 8 sind die Ergebnisse der Basissimulation wiederholt, um den Effekt der Modellerweiterung unmittelbar ableiten zu können. Die Zahlen zur bekämpften Armut in den ersten drei Tabellenblöcken – (intern) modellmäßig geschätzt, intern errechnet oder aus externer Quelle übernommen – sind lediglich der Vollständigkeit halber ausgewiesen; die Unterschiede bzw. die systematischen Einflüsse der damit gegebenen alternativen Quotierungsmöglichkeiten wurden bereits im Zusammenhang mit der Basissimulation diskutiert (Kapitel 7.2) und stehen nicht im Mittelpunkt der weiteren Erörterungen. Diese konzent-

⁹² Vgl. Kapitel 8.2.

rieren sich vielmehr auf die inhaltliche Frage nach der verdeckten Armut und beziehen sich hinsichtlich der Quoten – sofern nicht anders vermerkt – auf Ergebnisse nach dem internen Basierungskonzept, also auf Relationen zur in der jeweiligen Datenbasis nachgewiesenen bekämpften Armut.

Das auf Basis des SOEP ermittelte Ausmaß verdeckter Armut reduziert sich infolge der (indirekten) Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens nach der nicht-restriktiven Variante 1 – für Haushalte mit Zinseinkommen unter 500 DM p. a., aber ohne genaue Angabe, wird ein Vermögen unterhalb des zu verschonenden Höchstbetrages angenommen – mäßig auf knapp 1,3 Mio. Haushalte bzw. annähernd 2,7 Mio. Personen. Dies entspricht einer Verringerung der Betroffenenzahlen um ca. 14%, die sich in einer Verminderung des geschätzten Anspruchsvolumens der gleichen Größenordnung niederschlägt. Bei interner Basierung (ohne Beschränkung auf Modellrechnung) folgt daraus eine Dunkelzifferquote von 105% gegenüber knapp 122% nach der Basissimulation und eine geschätzte Ausgabensteigerung um gut vier Fünftel gegenüber fast 100%. Wenn dagegen mit der Variante 2 für die Haushalte der untersten Zinseinkommensklasse (ohne genaue Betragsangabe) eine Überschreitung der Höchstgrenze des zu verschonenden Vermögens unterstellt wird, ergeben sich wesentlich größere Reduktionen gegenüber der Basissimulation, nämlich um die Hälfte oder mehr. Nach dieser restriktiven Berechnungsalternative leben nur noch ca. 700.000 Haushalte mit knapp 1,3 Mio. Personen in verdeckter Armut, und ihr Anspruchsvolumen beläuft sich mit 3,5 Mrd. DM auf gut ein Drittel des in der Basissimulation ermittelten Vergleichswerts. Daraus folgen eine Dunkelzifferquote von lediglich 50% – auf zwei HLU-Empfänger kommt also ein weiterer Anspruchsberechtigter – und ein potenzieller Ausgabenanstieg von ungefähr einem Drittel der HLU-Ausgaben.

Schließlich liegen die Ergebnisse nach Berücksichtigung des Geldvermögens entsprechend der dritten Möglichkeit erwartungsgemäß näher an denen der restriktiven Variante als an denen der Variante 1. Hier wurde der Anteil der Haushalte mit Kapitaleinkommen unter 500 DM p. a. und genauer Betragsangabe, für den sich ein Überschreiten der Höchstgrenze des zu verschonenden Vermögens ergeben hatte, auf die entsprechende Gruppe ohne genaue Betragsangabe übertragen. Offensichtlich ist dies die Mehrheit, so dass die nach Variante 3 geschätzte Zahl der Haushalte in verdeckter Armut um lediglich ca. 190.000 über dem Vergleichswert der Variante 2, aber um fast 400.000 unter dem Wert der Variante 1 liegt.

Tabelle 8: Bekämpfte und verdeckte Armut 1998 – Schätzungen auf Basis des SOEP mit alternativer Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens^{a b}

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	Keine Berücksichtigung des Geldvermögens (Basissimulation)	Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens		
		Variante 1	Variante 2	Variante 3
(1) Bekämpfte Armut: Modellrechnung				
Zahl der Haushalte	750.100	743.393	484.776	566.181
Zahl der Personen	1.942.526	1.902.830	1.326.026	1.505.688
Transfervolumen ³	10.682 Mio. DM	10.635 Mio. DM	7.347 Mio. DM	8.371 Mio. DM
(2) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der Datenbasis				
Zahl der Haushalte	983.735			
Zahl der Personen	2.540.260			
Transfervolumen ^c	9.723 Mio. DM			
(3) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der Sozialhilfestatistik ^d				
Zahl der Haushalte	1.200.062			
Zahl der Personen	2.214.742			
Transfervolumen	12.541 Mio. DM			
(4) Verdeckte Armut				
Zahl der Haushalte	1.496.497	1.285.403	694.527	888.079
Zahl der Personen	3.095.056	2.675.183	1.279.105	1.724.700
Anspruchsvolumen	9.681 Mio. DM	8.368 Mio. DM	3.498 Mio. DM	5.070 Mio. DM
(5) Quoten zur verdeckten Armut (in %)				
Anteil an allen Haushalten	4,3	3,7	2,0	2,5
Anteil an allen Personen	4,1	3,6	1,7	2,3
Quote der Nicht-Inanspruchnahme ^e , Bezug				
– Modellrechnung	61,4	58,4	49,1	53,4
– HLU in Datenbasis	54,9	51,3	33,5	40,4
– HLU-Statistik ^d	58,3	54,7	36,6	43,8

Fortsetzung **Tabelle 8**

	Keine Berücksichtigung des Geldvermögens (Basissimulation)	Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens		
		Variante 1	Variante 2	Variante 3
noch: (5) Quoten zur verdeckten Armut (in %)				
Dunkelzifferquote ^e , Bezug:				
– Modellrechnung	159,3	140,6	96,5	114,5
– HLU in Datenbasis	121,8	105,3	50,4	67,9
– HLU-Statistik ^d	139,7	120,8	57,8	77,9
Ausgabensteigerung, Bezug:				
– Modellrechnung	90,6	78,7	47,6	60,6
– HLU in Datenbasis	95,5	82,5	34,5	50,0
– HLU-Statistik ^d	77,2	66,7	27,9	40,4

^a Zu den Varianten der Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens vgl. Übersicht 5.

^b Immobilienvermögen wurde implizit im Sinne einer pauschalen Restriktion von HLU-Ansprüchen berücksichtigt. Selbstgenutztes Wohneigentum steht einem HLU-Anspruch entgegen, sofern die laufenden Kosten dafür bestimmte Grenzwerte übersteigen – und zwar auch in der Variante ohne explizite Vermögensanrechnung; vgl. Tabelle 5.

^c Einschl. pauschaliertes Wohngeld an HLU-Empfänger.

^d Quelle: Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart, S. 10, 28, 42, 112. Vgl. auch Fußnote 6 in Tabelle 7.

^e Bezugseinheiten: Personen.

Die differenzierende Variante 3 ist zwar unter theoretischen Gesichtspunkten den anderen vorzuziehen. Sie ermöglicht aber nicht die Zuordnung einzelner Haushalte zur Gruppe oberhalb bzw. unterhalb der Vermögensgrenze, was für weiterführende Strukturanalysen erforderlich wäre. Deshalb beziehen sich die weiteren Berechnungen auf die Variante 2 der approximativen Berücksichtigung des Geldvermögens; denn den relevanten (haushaltstypenspezifischen) Grenzwerten entsprechen überwiegend Kapitaleinkommen im unteren Bereich der Größenklasse bis 500 DM, die wahrscheinlich häufiger über- als unterschritten werden. Bei der Interpretation der auf Variante 2 bezogenen Simulationsergebnisse ist freilich zu berücksichtigen, dass es sich in dieser Hinsicht um untere Schätzwerte handelt; ein Teil der Anspruchsberechtigten mit Vermögen unterhalb der Höchstgrenze des zu verschonenden Geldvermögens bleibt unberücksichtigt. Die Problematik der restriktiven Variante 2 zeigt sich auch an dem starken Zurückbleiben der mit der Modellrechnung nachgewiesenen bekämpften Armut (knapp 500.000 Haushalte) hinter den im SOEP nachgewiesenen HLU-Empfängern (knapp 1 Mio. Haushalte).

9.1.2 Gegenüberstellung des Einflusses der Berücksichtigung des Vermögens auf die Ergebnisse von EVS, SOEP und NIEP

Nach der Vorentscheidung über die Art der Geldvermögenszurechnung im SOEP sind in Tabelle 9 die Ergebnisse aller drei Datenquellen zu der um die Berücksichtigung des Geldvermögens erweiterten Basissimulation von HLU-Ansprüchen gegenübergestellt. Dabei wurden auch jeweils die Ergebnisse der Basissimulation aus Tabelle 7 wiederholt, um den Einfluss der Modellerweiterung auf die Ergebnisse zur verdeckten Armut im Blick zu behalten. Dieser ist hinsichtlich der EVS- und SOEP-Analysen relativ ähnlich – die Zahl der Haushalte bzw. Personen ohne HLU-Bezug, aber mit einem Anspruch geht auf die Hälfte oder weniger des ursprünglich ermittelten Werts zurück – und beim NIEP wesentlich geringer (vierter Block in Tabelle 9). Hier reduziert sich die Zahl der Haushalte nur um ein Viertel, die der Personen um 27% und das Anspruchsvolumen ebenfalls um 27%. Dementsprechend fällt auch die durch die Modellerweiterung bedingte Verringerung der Dunkelzifferquote in EVS und SOEP sehr deutlich, im NIEP mäßig aus.

Dieser überraschend geringe Effekt der Berücksichtigung des Vermögens auf das Ausmaß verdeckter Armut im NIEP kann eventuell auf eine gegenüber EVS und SOEP möglicherweise abweichende Struktur der NIEP-Population zurückgeführt werden: wegen der speziellen Ausrichtung des NIEP ist es nicht unwahrscheinlich, dass Haushalte mit Vermögen sich auch im Falle nur geringen Einkommens am NIEP nicht beteiligen, da sie sich intuitiv nicht der Zielgruppe zugehörig fühlen. Infolge der unterschiedlichen Auswirkungen der Be-

rücksichtigung des vorrangig einzusetzenden Vermögens kehrt sich hinsichtlich der absoluten Zahlen der Betroffenen sogar die Rangfolge um, indem nun die NIEP-Ergebnisse – mit gut 900.000 Haushalten in verdeckter Armut gegenüber 512.000 (EVS) bzw. 695.000 (SOEP) – die höchsten sind.

Dies gilt auch hinsichtlich der Quoten zur verdeckten Armut. Bei Bezugnahme auf alle in der jeweiligen Datenbasis erfassten HLU-Empfänger (interne Basierung ohne Modellrechnung) ergibt sich nach der erweiterten Basissimulation aus dem NIEP eine Quote der Nicht-Inanspruchnahme von knapp 47% gegenüber nur knapp 38% bzw. gut 33% nach Ergebnissen der EVS bzw. des SOEP. Damit liegen diese Ergebnisse weiter auseinander als nach der (einfachen) Basissimulation; die Vernachlässigung des einzusetzenden Vermögens verdeckt also einige strukturelle Unterschiede zwischen den einbezogenen Stichproben. Die Abweichungen fallen allerdings deutlich geringer aus, wenn die jeweiligen Ergebnisse der Modellrechnung zur bekämpften Armut in die Quotierung eingehen. Die Ergebnisse von SOEP und NIEP sind dann mit einer Quote der Nicht-Inanspruchnahme von fast 50% bzw. einer Dunkelzifferquote von annähernd 100% nahezu identisch, und die aus der EVS ermittelten Relationen liegen mit 47,5% bzw. knapp 90,5% nur wenig darunter. Beim potenziellen Ausgabenanstieg zeigen sich bei interner Basierung ohne Modellrechnung nur unwesentliche Unterschiede zwischen EVS und SOEP. Das Aggregat der nicht realisierten Ansprüche beläuft sich auf ca. ein Drittel der in der jeweiligen Stichprobe erfassten HLU-Zahlungen; aus einer Gegenüberstellung mit den entsprechenden Dunkelzifferquoten folgt, dass die mit dem SOEP simulierten Ansprüche in Relation zu denen der bekämpften Armut im Durchschnitt höher als in der EVS ausfallen. Das sich aus der NIEP-Simulation ergebende Aggregat der potenziellen fiskalischen Mehrkosten liegt demgegenüber – entsprechend der vergleichsweise hohen Dunkelzifferquote – mit gut 43% der erfassten HLU-Zahlungen um 12 bzw. 9 Prozentpunkte über dem entsprechenden Wert von EVS bzw. SOEP. Wenn die Ergebnisse der Modellrechnung für die bekämpfte Armut für die Relativierung der HLU-Lücke zugrunde gelegt werden, ergibt sich dagegen der größte potenzielle Ausgabenanstieg aus dem SOEP, nämlich um nahezu die Hälfte (47,6%), während er laut EVS und NIEP bei nur etwas mehr als einem Drittel (37,8% bzw. 36,8%) liegen würde; hier spiegelt sich der im SOEP vergleichsweise große Unterschied (fast ein Viertel des Aggregats der Angaben) zwischen den angegebenen und den simulierten HLU-Ansprüchen für Bezieher.

Tabelle 9: Bekämpfte und verdeckte Armut 1998 – Schätzungen auf der Grundlage alternativer Datenquellen: Basissimulation und Ergänzung durch Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens (erweiterte Basissimulation)

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	EVS		SOEP		NIEP	
	ohne	mit ^a	ohne	mit ^b	ohne	mit ^c
	Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens ^d					
(1) Bekämpfte Armut: Modellrechnung						
Zahl der Haushalte	600.675	549.723	750.100	484.776	1.024.459	955.332
Zahl der Personen	1.128.244	1.019.879	1.942.526	1.326.026	1.909.809	1.755.212
Transfervolumen ^e	6.757 Mio. DM	6.163 Mio. DM	10.682 Mio. DM	7.347 Mio. DM	12.515 Mio. DM	11.831 Mio. DM
(2) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der jeweiligen Datenbasis						
Zahl der Haushalte	791.783		983.735		1.056.499	
Zahl der Personen	1.522.717		2.540.260		1.980.081	
Transfervolumen ^e	7.476 Mio. DM		9.723 Mio. DM		10.060 Mio. DM	
(3) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der Sozialhilfestatistik ⁶						
Zahl der Haushalte	1.200.062					
Zahl der Personen	2.214.742					
Transfervolumen	12.541 Mio. DM					
(4) Verdeckte Armut						
Zahl der Haushalte	1.119.250	512.468	1.496.497	694.527	1.208.065	902.606
Zahl der Personen	2.158.194	922.592	3.095.056	1.279.105	2.375.100	1.724.485
Anspruchsvolumen	5.845 Mio. DM	2.332 Mio. DM	9.681 Mio. DM	3.498 Mio. DM	5.933 Mio. DM	4.348 Mio. DM
(5) Quoten zur verdeckten Armut (in %)						
Anteil an allen Haushalten	3,2	1,5	4,3	2,0	3,5	2,6
Anteil an allen Personen	2,9	1,2	4,1	1,7	3,2	2,3

Fortsetzung **Tabelle 9**

	EVS		SOEP		NIEP	
	ohne	mit ^a	ohne	mit ^b	ohne	mit ^c
	Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens ^d					
(5) Quoten zur verdeckten Armut (in %)						
Quote der Nicht-Inanspruchnahme ^g , Bezug:						
– Modellrechnung	65,7	47,5	61,4	49,1	55,4	49,6
– HLU in Datenbasis	58,6	37,7	54,9	33,5	54,5	46,6
– HLU-Statistik ^f	49,4	29,4	58,3	36,6	51,7	43,8
Dunkelzifferquote ^g , Bezug:						
– Modellrechnung	191	90,5	159	96,5	125	98,2
– HLU in Datenbasis	142	60,6	122	50,4	120	87,1
– HLU-Statistik ^f	97,5	41,7	140	57,8	107	77,9
Ausgabensteigerung, Bezug:						
– Modellrechnung	86,5	37,8	90,6	47,6	47,4	36,8
– HLU in Datenbasis	78,2	31,2	95,5	34,5	59,0	43,2
– HLU-Statistik ^f	46,6	18,6	77,2	27,9	47,3	34,7

^a Neben Haushalten mit Geldvermögen oberhalb der haushaltstypenspezifischen Grenzwerte wurden auch Haushalte mit mehreren Immobilien generell ausgeschlossen.

^b Hier wurde die (restriktive) Variante 2 der Möglichkeiten zur approximativen Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens zugrunde gelegt; vgl. Übersicht 5 und Tabelle 8.

^c Da im NIEP das Geldvermögen nur nach Größenklassen erfragt wurde, ist die jeweilige Klassenmitte zugrunde gelegt worden.

^d Immobilienvermögen wurde implizit im Sinne einer pauschalen Restriktion von HLU-Ansprüchen berücksichtigt. Selbstgenutztes Wohneigentum steht einem HLU-Anspruch entgegen, sofern die laufenden Kosten dafür bestimmte Grenzwerte übersteigen – und zwar auch in der Variante ohne explizite Vermögensanrechnung; vgl. Tabelle 5.

^e Einschl. pauschaliertes Wohngeld an HLU-Empfänger.

^f Quelle: Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart, S. 10, 28, 42, 112. Vgl. auch Fußnote 6 in Tabelle 7.

^g Bezugseinheiten: Personen.

Zusammenfassend lässt sich für das hier präferierte interne Basierungskonzept festhalten, dass durch die mehr oder minder exakte Berücksichtigung des Vermögens bei der Simulation der Bedürftigkeitsprüfung sich für die Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU-Leistungen eine Spannweite von einem Drittel (SOEP) bis zu knapp der Hälfte aller Anspruchsberechtigten (46,6%; NIEP) ergibt. Demnach kommen auf zwei HLU-Bezieher ein bis knapp zwei weitere berechnete Personen. Somit erweist sich das Ausmaß der verdeckten Armut zwar im Vergleich zu den Ergebnissen der Basissimulation – gut die Hälfte (54,5%; NIEP) bis fast drei Fünftel (58,6%; EVS) der Berechneten – als geringer, ist aber dennoch beträchtlich. Zudem sind die Ergebnisse, abgesehen von dem Effekt der Ausklammerung der ausländischen Bevölkerung, wegen der bereits mehrfach erwähnten Restriktionen des Datenmaterials und impliziter Annahmen vorsichtig – eher im Sinne unterer Schätzwerte – zu interpretieren; darauf wird im Zusammenhang mit der spezifischen Simulation noch näher eingegangen.

9.2 *Ergebnisse der spezifischen Simulationen*

9.2.1 *Gegenüberstellung der Ergebnisse von EVS, SOEP und NIEP nach Berücksichtigung zusätzlicher anspruch relevanter Merkmale*

Von der Berücksichtigung weiterer anspruch relevanter Merkmale – also von den in Übersicht 4 skizzierten Modifizierungen der Berechnung des anzurechnenden Einkommens und des Bedarfs – werden nur geringe Veränderungen gegenüber den Ergebnissen der erweiterten Basissimulation erwartet. Denn die Vernachlässigung des einzusetzenden Vermögens stellt die gravierendste Vereinfachung der Basissimulation dar; die fehlende Einbeziehung einzelner Einkommens- und Bedarfskomponenten, die nur relativ kleine Gruppen betreffen, erscheint demgegenüber als geringfügige Ungenauigkeit des Basismodells. Da im Rahmen der spezifischen Simulation der EVS lediglich der Begriff des anzurechnenden Einkommens erweitert wird, ist mit einer leichten Verminderung des Ausmaßes verdeckter Armut zu rechnen – die Berücksichtigung freiwilliger Versicherungsbeiträge ist vermutlich im vorliegenden Zusammenhang allenfalls von marginaler Bedeutung. Demgegenüber liegt der Schwerpunkt der Erweiterung im spezifischen SOEP-Modell in der Berücksichtigung weiterer Bedarfsmomente, so dass eine mäßige Erhöhung der errechneten Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU-Leistungen gegenüber der erweiterten Basissimulation folgen müsste. Auch im spezifischen NIEP-Modell werden mit der Einbeziehung von Mehrbedarfzuschlägen bei Behinderung sowie bei Schwangerschaft zusätzliche Bedarfsmomente berücksichtigt. Dem stehen aber die Erweiterung des Einkommensbegriffs um das Krankengeld sowie die Begrenzung des Mehrbedarfzuschlags im Alter auf Gehbehinderte gegenüber; diese die Zahl der Perso-

nen in verdeckter Armut tendenziell reduzierende Modellgestaltung dürfte den gegenläufigen Effekt der Simulation weiterer Mehrbedarfe überkompensieren.

Die in Tabelle 10 ausgewiesenen Ergebnisse der spezifischen Simulationen zur verdeckten Armut (vierter Block in der Tabelle) bestätigen diese Vorüberlegungen, so dass auf die begrenzten Unterschiede zwischen erweiterter Basissimulation und spezifischer Simulation nicht näher eingegangen wird. Vielmehr soll der Gesamteffekt der Modellerweiterungen bei der Interpretation der Ergebnisse im Auge behalten werden, so dass in der Tabelle 10 wieder ergänzend die Resultate der einfachen Basissimulation wiederholt werden.

Zunächst fällt auf, dass die Schätzungen zur bekämpften Armut (erster Block in Tabelle 10) mit der spezifischen Simulation sehr weit – und relativ noch deutlicher als bei der Basis-simulation – auseinander liegen, wobei die NIEP-Ergebnisse wieder sowohl den Angaben der Befragten (zweiter Block in Tabelle 10) als auch den Ergebnissen der HLU-Statistik (dritter Block in Tabelle 10) am nächsten kommen. Demgegenüber weisen die absoluten Zahlen von SOEP und NIEP zum Ausmaß verdeckter Armut eine überraschend große Übereinstimmung auf. Danach sind ca. 730.000 (SOEP) bzw. knapp 780.000 (NIEP) Haushalte mit gut 1,3 Mio. (SOEP) bzw. knapp 1,5 Mio. (NIEP) Personen betroffen, deren nicht realisiertes Anspruchsvolumen sich auf knapp 3,7 Mrd. (SOEP) bzw. knapp 4 Mrd. (NIEP) DM beläuft. Wesentlich geringer fallen die Berechtigtenzahlen und das Anspruchsvolumen nach der spezifischen EVS-Simulation aus. Die Ergebnisse liegen um ca. zwei Fünftel bzw. um mehr als die Hälfte unter den entsprechenden NIEP-Resultaten, während die Absolutzahlen von EVS und NIEP nach der Basissimulation nur wenig voneinander abweichen; der vergleichsweise starke Effekt der Vermögensberücksichtigung auf die EVS-Ergebnisse ist offensichtlich.

Die absoluten Zahlen zur verdeckten Armut untertreiben (SOEP versus NIEP) bzw. überzeichnen (EVS versus NIEP) freilich die Diskrepanz der Ergebnisse, wenn – wie bisher und auch im Weiteren – davon ausgegangen wird, dass der Repräsentativitätsgrad der einzelnen Datenquellen hinsichtlich der bekämpften und der verdeckten Armut ungefähr gleich ist. Wegen der vergleichsweise geringen Untererfassung der Zahl der HLU-Empfänger im NIEP gegenüber einer – hinsichtlich der Personen, nicht der Haushalte – mäßigen Übererfassung im SOEP und einer deutlichen Untererfassung in der EVS ergibt sich für das NIEP mit 42,4% eine gegenüber der EVS um nur 17% (6 Prozentpunkte) höhere Quote der Nicht-Inanspruchnahme und aus EVS und SOEP mit gut einem Drittel ein fast identisches Ergebnis (36,3% bzw. 34,2%). Als ungefähre Größenordnung ergibt sich somit – wie schon bei der erweiterten Basissimulation (Tabelle 9) – aus den spezifischen EVS- und SOEP-Simulationen die Relation von einer weiteren anspruchsberechtigten Person je zwei HLU-Empfänger und

aus der spezifischen NIEP-Simulation ein Verhältnis von zwei weiteren Berechtigten je drei HLU-Bezieher.

Eine insgesamt größere Übereinstimmung weisen die Quoten allerdings bei Bezugnahme auf die Modellrechnung zur bekämpften Armut auf. Dieser Basierungsvariante liegt – wie in Kapitel 7.1 ausgeführt – die nicht unwahrscheinliche Hypothese zugrunde, dass in dem Maße, wie Ansprüche von HLU-Empfängern in der Datenbasis sich modellmäßig nicht fassen lassen, auch Zahl und Ansprüche der Nichtempfänger unterschätzt werden. Nach einer solchen Sichtweise reduziert sich die Spannweite der Quoten der Nicht-Inanspruchnahme auf gut vier Prozentpunkte mit 45,4% als EVS-Ergebnis, 49,8% als SOEP-Ergebnis und einem dazwischen liegenden Resultat aus dem NIEP von 45,8%. Demnach kommen zu drei HLU-Beziehern gut zwei (EVS) bis maximal drei (SOEP) weitere Anspruchsberechtigte.

Die potenzielle relative Ausgabensteigerung fällt im Vergleich zu den Dunkelzifferquoten durchweg wesentlich moderater aus; offensichtlich ist – wie schon nach Ergebnissen der Basissimulation – die Anspruchshöhe der Berechtigten in verdeckter Armut im Durchschnitt geringer als die der HLU-Empfänger. Die Unterschiede zwischen den drei Datenquellen sind allerdings beträchtlich. So ergeben sich aus der EVS potenzielle fiskalische Zusatzkosten von weniger als einem Viertel (23,2%) der von den erfassten HLU-Empfängern angegebenen HLU-Zahlungen, aus dem NIEP aber immerhin ein Anstieg von zwei Fünfteln (39,4%). Während diese Diskrepanz der der entsprechenden Dunkelzifferquoten (57,0% und 73,7%) nahe kommt, liegt der mit dem SOEP geschätzte potenzielle Ausgabenanstieg (36,4%) nahe beim hohen NIEP-Ergebnis, die Dunkelzifferquote (51,95) aber näher am niedrigen EVS-Ergebnis. Die mit der spezifischen SOEP-Simulation ermittelten HLU-Ansprüche liegen also vergleichsweise wenig unter den empfangenen Transfers der HLU-Empfänger. Dies gilt auch bei Basierung der Quoten auf die empfangene HLU nach interner Modellrechnung. Mit Bezug auf die mit der spezifischen Simulation geschätzten Zahlungen an die HLU-Empfänger ergibt sich aus dem SOEP ein potenzieller Ausgabenanstieg von nahezu der Hälfte (48,7%) des bisherigen Transfervolumens (gegenüber einer Dunkelzifferquote von 99,4%) und aus dem NIEP lediglich ein Drittel (33,6%) bzw. aus der EVS ein knappes Drittel (29,5%) des HLU-Aggregats (gegenüber einer Dunkelzifferquote von 84,1% bzw. 83,3%).

Tabelle 10: Bekämpfte und verdeckte Armut – Schätzungen auf Basis alternativer Datenquellen mit der Basissimulation und mit der jeweils spezifischen Simulation^a

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	EVS 1998		SOEP 1998		NIEP 1998/1999	
	Basissimulation	Spezifische Simulation	Basissimulation	Spezifische Simulation	Basissimulation	Spezifische Simulation
(1) Bekämpfte Armut: Modellrechnung						
Zahl der Haushalte	600.675	560.784	750.100	484.776	1.024.459	924.827
Zahl der Personen	1.128.244	1.043.289	1.942.526	1.326.026	1.909.809	1.724.908
Transfervolumen ^b	6.757 Mio. DM	5.877 Mio. DM	10.682 Mio. DM	7.496 Mio. DM	12.515 Mio. DM	11.788 Mio. DM
(2) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der jeweiligen Datenbasis						
Zahl der Haushalte	791.783		983.735		1.056.499	
Zahl der Personen	1.522.717		2.540.260		1.980.081	
Transfervolumen ^b	7.476 Mio. DM		9.723 Mio. DM		10.060 Mio. DM	
(3) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der Sozialhilfestatistik ^c						
Zahl der Haushalte	1.200.062					
Zahl der Personen	2.214.742					
Transfervolumen	12.541 Mio. DM					
(4) Verdeckte Armut						
Zahl der Haushalte	1.119.250	478.945	1.496.497	730.073	1.208.065	777.337
Zahl der Personen	2.158.194	868.552	3.095.056	1.317.618	2.375.100	1.459.867
Anspruchsvolumen	5.845 Mio. DM	1.731 Mio. DM	9.681 Mio. DM	3.653 Mio. DM	5.933 Mio. DM	3.961 Mio. DM
(5) Quoten zur verdeckten Armut (in %)						
Anteil an allen Haushalten	3,2	1,4	4,3	2,1	3,5	2,2
Anteil an allen Personen	2,9	1,2	4,1	1,8	3,2	1,9

Fortsetzung **Tabelle 10**

	EVS 1998		SOEP 1998		NIEP 1998/1999	
	Basissimulation	Spezifische Simulation	Basissimulation	Spezifische Simulation	Basissimulation	Spezifische Simulation
noch: (5) Quoten zur verdeckten Armut (in %)						
Quote der Nicht-Inanspruchnahme^d, Bezug:						
– Modellrechnung	65,7	45,4	61,4	49,8	55,4	45,8
– HLU in Datenbasis	58,6	36,3	54,9	34,2	54,5	42,4
– HLU-Statistik ^c	49,4	28,2	58,3	37,3	51,7	39,7
Dunkelzifferquote^d, Bezug:						
– Modellrechnung	191	83,3	159	99,4	125	84,1
– HLU in Datenbasis	142	57,0	122	51,9	120	73,7
– HLU-Statistik ^c	97,5	39,2	140	59,5	107	65,9
Ausgabensteigerung, Bezug:						
– Modellrechnung	86,5	29,5	90,6	48,7	47,4	33,6
– HLU in Datenbasis	78,2	23,2	99,6	36,4	59,0	39,4
– HLU-Statistik ^c	46,6	13,8	77,2	29,1	47,3	31,6

^a Vgl. Übersicht 4. Bei der spezifischen Simulation des SOEP wurde die (restriktive) Variante 2 der Möglichkeiten zur approximativen Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens zugrunde gelegt; vgl. Übersicht 5 und Tabelle 8. Da im NIEP das Geldvermögen nur nach Größenklassen erfragt wurde, ist die jeweilige Klassenmitte zugrunde gelegt worden.

^b Einschl. pauschaliertes Wohngeld an HLU-Empfänger.

^c Quelle: Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart, S. 10, 28, 42, 112. Vgl. auch Fußnote 6 in Tabelle 7.

^d Bezugseinheiten: Personen.

9.2.2 *Zur Güte der Simulationen*

Die angesichts der bestehenden Unterschiede zwischen einzelnen Ergebnissen naheliegende Frage nach der Güte der Simulationen kann grundsätzlich nur für den Bereich der bekämpften Armut überprüft werden. Die in Tabelle 10 ausgewiesenen Ergebnisse der Modellrechnung für die in der jeweiligen Datenbasis erfassten HLU-Empfänger können im Vergleich mit den von diesen angegebenen HLU-Zahlungen als ein erster Indikator herangezogen werden, wenn unterstellt wird, dass die Nennungen der Befragten den Tatsachen entsprechen. Es zeigt sich, dass insbesondere die spezifischen EVS- und SOEP-Simulationen für einen großen Teil der Haushalte mit angegebenem HLU-Bezug keinen Anspruch ergeben, insoweit also erhebliche Schwächen der Modelle bestehen. Um einen differenzierteren Eindruck über die Eignung der Modelle zur Abbildung der Realität der HLU-Gewährung zu gewinnen, sollen die Differenzen zwischen angegebenen und simulierten HLU-Beträgen näher analysiert werden. Bei der Interpretation dieses „Gütetests“ ist allerdings zu beachten, dass er nicht nur die Güte bzw. Schwächen des Modells, sondern auch die Eignung bzw. Unzulänglichkeit der jeweiligen Datenbasis widerspiegelt. Denn die Unterschiede zwischen Befragungs- und Simulationsergebnis im Einzelfall sind einerseits eine Folge notwendiger Pauschalierungen (z. B. der einmaligen Leistungen und bei der Bezugnahme auf Haushalte statt auf Bedarfsgemeinschaften) und Vernachlässigungen (z. B. individueller Sonderbedarfs) im Modell und andererseits durch Restriktionen des Datenmaterials bedingt. Letztere ergeben sich insbesondere aus Ungenauigkeiten der Angaben zu einzelnen (vorrangigen) Einkommensarten sowie bei der EVS aus dem Quartalsbezug der Daten.

Tabelle 11 weist im oberen Teil zunächst einige Verteilungsmerkmale für die von Haushalten ohne simulierten Anspruch in den Befragungen angegebenen HLU-Beträge – die ja in diesen Fällen der Abweichung zum Simulationsergebnis (= 0 DM) entsprechen – aus. Vereinfachend werden diese Haushalte im Folgenden als „unplausible Fälle“ bezeichnet. Die Gruppe ist im SOEP am größten und im NIEP am kleinsten. Bei den mit den spezifischen Modellen nicht erfassten Ansprüchen handelt es sich keineswegs um vorwiegend marginale Beträge, sondern meist – selbst wenn von den Extremwerten (Minimum und Maximum) abgesehen wird – um für die Betroffenen sehr bedeutsame Zahlungen, insbesondere im NIEP.

Tabelle 11: Differenzen zwischen dem HLU-Betrag laut Befragung (ggf. zuzüglich des angegebenen Wohngeldbetrages) und der Höhe des simulierten Anspruchs (in DM p. M.) bei der jeweils spezifischen Simulation^a

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	EVS	SOEP	NIEP
Simulierter Anspruch = 0 (Differenz = Angabe laut Befragung)			
Zahl der Haushalte	230.136	498.958	131.672
Mittelwert	577	699	832
Standardabweichung	377	491	460
Minimum	35	70	10
Maximum	2.543	2.253	1.890
25%-Quartilsgrenze	298	250	500
50%-Quartilsgrenze (Median)	483	580	700
75%-Quartilsgrenze	736	1.100	1.290
Simulierter Anspruch > 0			
Zahl der Haushalte	560.784	484.776	924.827
Mittelwert	-41	-237	-274
Standardabweichung	304	426	454
Minimum	-1.247	-1.867	-2.214
Maximum	1.597	1.390	1.238
25%-Quartilsgrenze	-158	-401	-491
50%-Quartilsgrenze (Median)	-51	-285	-206
75%-Quartilsgrenze	102	-18	18

^a Zur spezifischen Simulation vgl. Übersicht 4 und Tabelle 10.

So liegt der durchschnittliche HLU-Zahlbetrag bei den unplausiblen Fällen im NIEP bei 832 DM p. M. und damit um immerhin 255 DM bzw. 44% über dem EVS-Vergleichswert; die Abweichung zwischen den beiden Medianwerten⁹³ ist mit 217 DM bzw. 45% fast identisch und die zwischen den entsprechenden untersten und obersten Quartilsgrenzen⁹⁴ relativ noch erheblich größer. Die Ergebnisse des SOEP liegen zwischen diesen Extremwerten.

Eine differenzierteres Bild der Verteilung der von den unplausiblen Fällen angegebenen HLU-Zahlungsbeträge ergibt sich aus Abbildung 2. Die Höhe der weißen Balken entspricht den relativen Häufigkeiten nach Betragsklassen in der EVS, die hellgrauen Balken beziehen sich auf das SOEP, die dunkelgrauen Balken auf das NIEP. Geringfügige, mit den Simulationen nicht ermittelte Beträge von weniger als 100 DM p. M. sind in allen drei Datenquellen mit 3%

⁹³ Der Median entspricht der 50%-Quartilsgrenze; die Hälfte der „unplausiblen“ Haushalte erhält HLU-Zahlungen unterhalb dieses Wertes, die andere Hälfte erhält Zahlungen oberhalb des ausgewiesenen Grenzbetrages.

⁹⁴ Ein Viertel (25%-Quartil) bzw. drei Viertel (75%-Quartil) der „unplausiblen“ Fälle erhält HLU-Zahlungen unterhalb des jeweiligen Wertes, die anderen drei Viertel bzw. das verbleibende Viertel erhält Zahlungen oberhalb des jeweils ausgewiesenen Grenzbetrages.

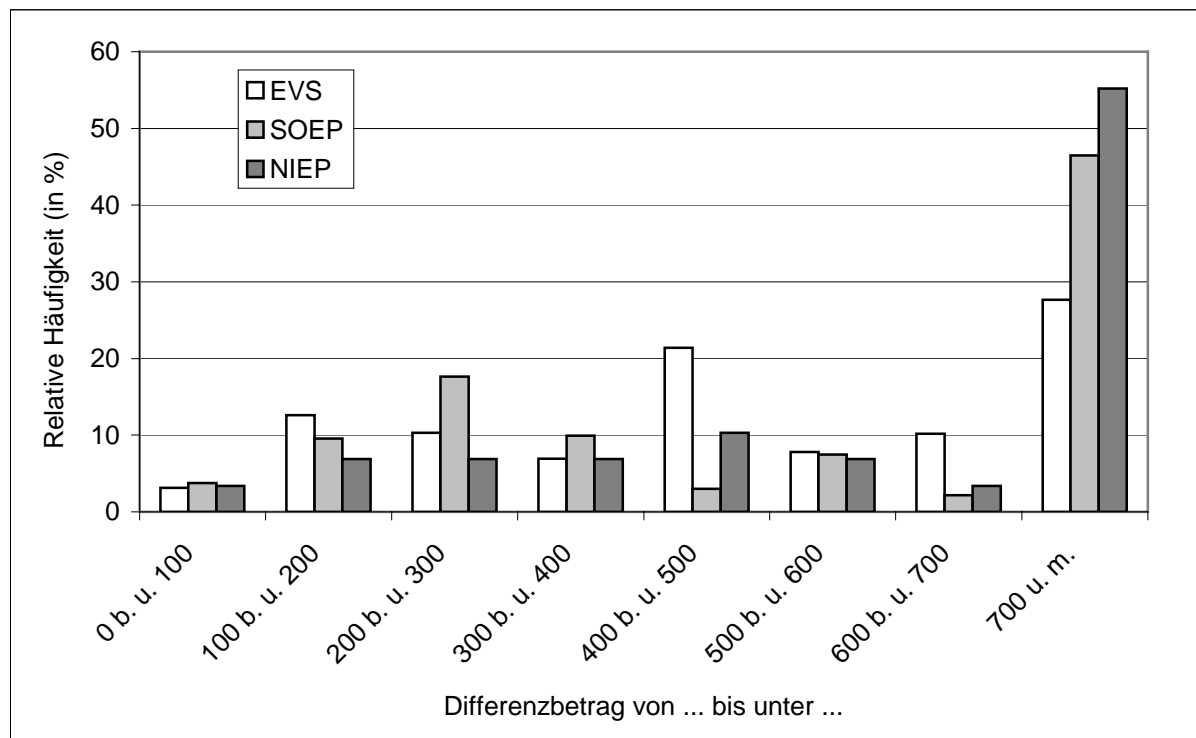
bis 4% sehr selten, Beträge zwischen 100 DM und 500 DM schon häufiger – insbesondere in der EVS. Die oberste Betragsklasse ist allerdings relativ am stärksten vertreten. Annähernd bzw. gut die Hälfte der unplausiblen Fälle im SOEP bzw. im NIEP (bei aber nur geringer Fallzahl) hat einen HLU-Betrag von 700 DM oder mehr angegeben, in der EVS fällt das Ergebnis mit gut einem Viertel der HLU-Empfänger ohne simulierten Anspruch noch vergleichsweise moderat aus.

Mit durchschnittlich 577 DM p. M. sind die empfangenen HLU-Zahlungen der unplausiblen Fälle in der EVS zwar am geringsten, aber dennoch überraschend hoch (Tabelle 11, oberer Teil). Eine diesbezügliche Detailanalyse der EVS legt den Schluss nahe, dass die HLU-Empfänger ohne simulierten Anspruch überwiegend Kurzzeitbezieher sind, deren Anspruch sich aus Unstetigkeiten im Bezug einzelner Einkommensarten während der dreimonatigen Erhebungsperiode ergibt. Diese sind aus dem Datenmaterial nicht ersichtlich, so dass im Simulationsmodell vereinfachend von gleichen Einkommensverhältnissen in allen drei Monaten ausgegangen werden muss – mit der Folge entsprechender Fehler in den Simulationsergebnissen. Ein Teil der Unstimmigkeiten zwischen Befragungs- und Simulationsergebnis kann auch auf die Überbrückungsfunktion der HLU bis zum (beantragten) Bezug vorrangiger Leistungen zurückgeführt werden. Beispielsweise bezieht ein Arbeitsloser während der Bearbeitungsdauer seines Antrags auf ALG möglicherweise HLU, deren Rückzahlung nach Einsetzen der ALG-Zahlung aus dem Datenmaterial nicht hervorgeht – seine Einkommensposition während des Befragungsquartals erscheint also gegenüber den tatsächlichen Verhältnissen als überhöht. Derartige Hintergründe sind für die unplausiblen Fälle des SOEP und des NIEP weniger anzunehmen, da Monatsdaten verwendet werden. Vielmehr dürften hier eher fehlerhafte (überhöhte) Einkommensangaben, fehlende bzw. zu geringe Angaben zu den Wohnkosten, individuelle Sonderbedarfe – z. B. für ärztlich verordnete Diäten – oder außerordentliche einmalige Leistungen zu den hohen empfangenen Transfers der „HLU-Bezieher ohne Anspruch“ führen; derartige Ursachen für unplausible Fälle sind selbstverständlich auch für die EVS – neben den genannten, aus dem Quartalsbezug der Daten resultierenden Ungenauigkeiten – anzunehmen.

Hinsichtlich der als unplausibel bezeichneten Fälle im NIEP zeigt sich, dass es sich um einen nur sehr geringen Anteil der HLU-Empfänger handelt; die Ergebnisse beruhen auf entsprechend geringen Fallzahlen und sind von daher sehr vorsichtig zu interpretieren. Zudem wird durch die Einbeziehung von näheren Informationen über die Haushaltskonstellationen die „Unplausibilität“ teilweise plausibel wird.

Abbildung 2: Relative Häufigkeiten (in %) von Differenzen zwischen angegebenen und simulierten HLU-Beträgen (spezifische Simulation), Haushalte ohne simulierten Anspruch 1998

- Nur Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand -



Quelle: eigene Berechnungen

Beispielsweise leben in einem Teil dieser Haushalte Behinderte oder Pflegebedürftige, die möglicherweise eine empfangene Hilfe in besonderen Lebenslagen fälschlicherweise als HLU deklariert haben oder denen Einmalleistungen in größerem Umfang zugeflossen sind. Letzteres kann auch die gegenüber der EVS höheren Durchschnittsbeträge der HLU-Empfänger ohne simulierten Anspruch bzw. die vergleichsweise häufigen hohen Zahlbeträge (Abbildung 2) im NIEP erklären; denn Einmalleistungen werden in der EVS – wie alle Einkommensarten – in einen Monatsdurchschnitt umgerechnet (also durch drei dividiert). Im NIEP gibt es also deutliche Hinweise, dass es sich bei den wenigen HLU-Empfängern ohne simulierten Anspruch häufig um Fälle in speziellen Bedarfssituationen handelt, die sich mit einer allgemeinen Simulation nicht angemessen erfassen lassen. Ob und inwieweit derartige Hintergründe auch die unplausiblen Fälle in der EVS und im SOEP erklären können, ist offen. Die Ergebnisse des „Gütetests“ sollten jedenfalls nicht überbewertet werden.

Letztlich bekräftigen die offensichtlichen Unzulänglichkeiten der verfügbaren Daten und der spezifischen Simulationsmodelle die Empfehlung, die Ergebnisse zur verdeckten Armut sehr vorsichtig zu interpretieren. Bei interner Basierung der Quoten ohne Berücksichtigung

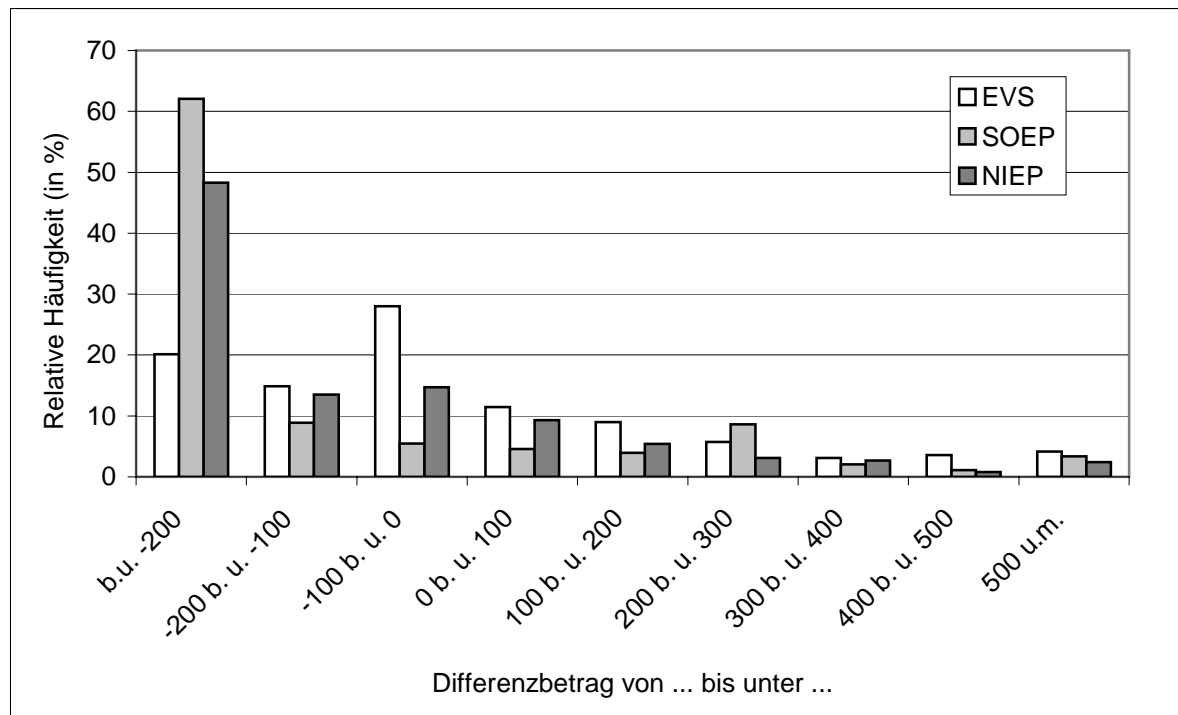
der Modellergebnisse zur bekämpften Armut (Bezugnahme auf die in der jeweiligen Datenbasis erfassten HLU-Empfänger und -Zahlungen) ist eine Unterschätzung des Ausmaßes verdeckter Armut nicht auszuschließen.

Auch bei den HLU-Empfängern, für die sich aus den spezifischen Simulationsmodellen ein Anspruch ergeben hat und die von daher eine „Schnittmenge“ darstellen, sind die Abweichungen zwischen Befragungs- und Modellergebnis zur Anspruchshöhe beträchtlich, im Durchschnitt allerdings deutlich geringer als bei den unplausiblen Fällen. Aus dem unteren Teil der Tabelle 11 geht hervor, dass für die Schnittmenge die Differenzen zwischen angegebenem und simuliertem Betrag wieder in der EVS am geringsten sind. Dabei bedeutet ein negatives Vorzeichen, dass der simulierte Anspruch höher als der angegebene Betrag ausfällt (Überschätzung), während ein positiver Wert eine Unterschätzung des tatsächlichen Betrags durch das Modell signalisiert. Mit allen drei spezifischen Simulationen werden die Ansprüche der HLU-Empfänger also insgesamt überschätzt, mit dem EVS-Modell allerdings nur um durchschnittlich 41 DM p. M. gegenüber immerhin 274 DM – also fast dem Siebenfachen – mit der NIEP-Simulation. Auch die Quartilsgrenzen der sich aus der EVS ergebenden Differenzen weisen mit 260 DM eine vergleichsweise geringe Spannweite auf gegenüber 383 DM für das SOEP und 509 DM für das NIEP. Die ausgewiesenen Grenzwerte sind dahingehend zu interpretieren, dass beispielweise bei einem Viertel der Schnittmenge der EVS die Überschätzung des HLU-Betrages 158 DM oder mehr beträgt, während die Überschätzung bei den Vergleichsquartilen von SOEP und NIEP 401 DM bzw. 491 DM und mehr ausmacht (25%-Quartilsgrenzen). Für die Hälfte der HLU-Bezieher mit simuliertem Anspruch in der EVS bewegen sich die Differenzen zwischen angegebenem und simuliertem Betrag in dem Bereich von überschätzten 158 DM (negatives Vorzeichen in Tabelle 11) bis zu unterschätzten 102 DM (EVS-Gruppe zwischen der 25%- und der 75%-Quartilsgrenze). Demgegenüber sind Unterschätzungen durch das SOEP- und das NIEP-Modell wesentlich seltener, Überschätzungen der Zahlungen dagegen häufiger und gravierender. So liegt die Hälfte der Differenzen im NIEP zwischen überschätzten 491 DM und dem geringfügigen unterschätzten Betrag von 18 DM (NIEP-Gruppe zwischen der 25%- und der 75%-Quartilsgrenze).

Ein ähnliches Bild über die Güte der Simulationen hinsichtlich der Erfassung der bekämpften Armut ergibt sich auch aus Abbildung 3, wo die Höhe der Balken die relativen Häufigkeiten von Größenklassen der Differenzen zwischen angegebenen und simulierten HLU-Beträgen für die jeweilige Schnittmenge darstellt. Die weißen Balken geben wieder die EVS-Ergebnisse, die hellgrauen die SOEP-Ergebnisse und die dunkelgrauen die NIEP-Ergebnisse wieder.

Abbildung 3: Relative Häufigkeiten (in %) von Differenzen zwischen angegebenen und simulierten HLU-Beträgen (spezifische Simulation), Haushalte mit simuliertem Anspruch 1998

- Nur Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand -



Quelle: eigene Berechnungen

Differenzen von weniger als –200 DM – also Überschätzungen durch das Modell um mehr als 200 DM p. M. – sind in der EVS mit einem Fünftel der Fälle – gegenüber fast der Hälfte bzw. gut drei Fünfteln der Fälle in NIEP bzw. SOEP – vergleichsweise selten, Demgegenüber ist der Bereich moderater Fehleinschätzungen zwischen einer Überschätzung um 200 DM bis zu einer Unterschätzung um 200 DM in der EVS mit ca. 63% häufiger als in SOEP und NIEP (22,8% bzw. 42,9%). Unterschätzungen um mehr als 200 DM sind schließlich nach allen drei Simulationen eher selten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Simulationsergebnisse zur bekämpften Armut im Vergleich zu den Angaben in der jeweiligen Datenbasis die Zahl der Betroffenen im NIEP kaum, in EVS und SOEP aber deutlich unterschätzen, die Anspruchshöhe dagegen tendenziell überschätzt wird. Da entsprechende Fehleinschätzungen zumindest in begrenztem Umfang auch für die Bevölkerung in verdeckter Armut wahrscheinlich sind, erweist sich die Berücksichtigung alternativer Basierungskonzepte bei der Quotenbildung nachträglich als gerechtfertigt.

9.2.3 Vergleich mit den Ergebnissen früherer Studien

9.2.3.1 Vorbemerkung

Die bisher diskutierten Ergebnisse zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU-Leistungen liegen tendenziell unter denen der jüngsten vorliegenden Studien. Bei der inhaltlichen Bewertung dieser Unterschiede sind insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen, die im Zusammenhang mit jeweils einer ausgewählten Vergleichsstudie auf der Basis der EVS bzw. des SOEP erörtert werden sollen.

- Im Gegensatz zu den Vergleichsstudien wurden Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand in den im Vorhergehenden präsentierten Auswertungen aus der Untersuchungspopulation ausgeklammert.
- Durch die Bezugnahme auf andere Untersuchungsjahre können abweichende Ergebnisse Veränderungen im Zeitablauf widerspiegeln.
- Die Einkommensvariable, auf der die Simulationen der vorliegenden Untersuchungen basieren, kann unterschiedlich abgegrenzt sein, was die Ergebnisse zur verdeckten Armut beeinflusst.
- Die Modellierung der HLU-Anspruchsprüfung erfordert – wie mehrfach ausgeführt – zu einigen kritischen Punkten pauschale Setzungen. Deshalb ist nicht davon auszugehen, dass die Simulationsmodelle verschiedener Autoren – selbst wenn sie sich auf die gleiche Datenbasis beziehen – in allen Details identisch sind.
- Auch die Art der Ergebnisaufbereitung differiert häufig bei im Übrigen ähnlich angelegten Studien; dies betrifft beispielsweise die Bezugseinheiten und das Basierungskonzept bei der Berechnung von Quoten zur verdeckten Armut.

Die Effekte methodischer Unterschiede auch zwischen ähnlich angelegten Simulationen können den zweiten Aspekt – die zeitliche Entwicklung – tendenziell kompensieren oder sogar dominieren. Deshalb sollten die im Folgenden aufgezeigten Unterschiede zwischen den Quoten der Nicht-Inanspruchnahme in verschiedenen Jahren nicht im Sinne eines zeitlichen Trends interpretiert werden.

9.2.3.2 Vergleich von EVS-Ergebnissen

Im linken Teil der Tabelle 12 sind Ergebnisse einer Studie von Riphahn (2001) – der bisher jüngsten Schätzung verdeckter Armut auf Basis der EVS – wiedergegeben, um sie mit denen unserer EVS-Simulationen zu vergleichen. Da auch Riphahn zwei Modellvarianten simuliert hat – eine Variante ohne und ein Modell mit Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens – enthält die Tabelle eine Gegenüberstellung zum Einen mit unserer Basissimulation

(Spalte 1 versus Spalte 3) und zum Anderen mit unserer spezifischen Simulation (Spalte 2 versus Spalte 4); die folgenden Ausführungen konzentrieren sich aber hauptsächlich auf die Simulationen mit Vermögensberücksichtigung.

Es zeigen sich erhebliche Abweichungen zwischen den von Riphahn für 1993 und unseren für 1998 ermittelten Ergebnissen zur verdeckten Armut, während die mit dem jeweiligen Modell ermittelten Zahlen zur bekämpften Armut näher zusammenliegen. Die Unterschiede bei der verdeckten Armut sind hinsichtlich der Simulationsvarianten ohne Berücksichtigung des Geldvermögens wesentlich größer als bezüglich der Modelle, die das Geldvermögen in die Bedürftigkeitsprüfung einbeziehen. Aber auch bei Letzteren differieren die Ergebnisse stark; die von Riphahn ermittelte verdeckte Armut liegt um ca. 265.000 Haushalte bzw. 515.000 Personen – und damit um ungefähr drei Fünftel – über den hier errechneten Zahlen. Demgegenüber liegt das hochgerechnete Anspruchsvolumen bei Riphahn nur um knapp ein Drittel über dem entsprechenden Ergebnis unserer Simulation; die durchschnittliche Höhe der von Riphahn berechneten (verdeckten) Ansprüche ist also vergleichsweise gering.

Die in der Studie von Riphahn ausgewiesene Quote der Nicht-Inanspruchnahme bzw. Dunkelzifferquote (62,6% bzw. 167%) übersteigt die in Kapitel 9.2.1 diskutierten Ergebnisse der spezifischen EVS-Simulation bei interner Basierung (36,3% bzw. 57,0% in Tabelle 10) noch stärker als aus den Absolutzahlen ersichtlich. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Quoten sich bei Riphahn auf Haushalte – und nicht, wie in Tabelle 10, auf Personen – beziehen und zudem die Basierung nur die laut Modellrechnung ermittelte bekämpfte Armut – und nicht alle HLU-Empfänger in der Datenbasis – berücksichtigen. Bei vergleichbarem Basierungskonzept und Betrachtung haushaltsbezogener Ergebnisse unserer Simulation reduzieren sich die Unterschiede zwischen den Quoten; so beträgt die Quote der Nicht-Inanspruchnahme mit Bezug zur Modellrechnung nach unserer spezifischen EVS-Simulation 46,1% aller anspruchsberechtigten Haushalte und damit 8,4 Prozentpunkte mehr als bei interner Basierung unter Einbeziehung aller HLU-Empfänger-Haushalte der EVS. Aber auch unter Berücksichtigung dieser konzeptionellen Aspekte verbleibt ein großer Unterschied gegenüber dem Ergebnis von Riphahn für 1993, wo die Quote der Nicht-Inanspruchnahme um gut sechzehn Prozentpunkte höher liegt, während die sich daraus ergebende potenzielle Ausgabensteigerung mit knapp 17% – hier extern bezogen auf die HLU-Statistik –⁹⁵ nur um drei Prozentpunkte über unserem Vergleichswert für 1998 liegt.

⁹⁵ Bei Riphahn selbst findet sich keine Angabe zur potenziellen relativen Ausgabensteigerung, auch nicht zum Transfervolumen der bekämpften Armut laut Modellrechnung. Deshalb wurde hier die extern basierte Quote berechnet, um einen Vergleichswert zu unserem Ergebnis ausweisen zu können.

Tabelle 12: Gegenüberstellung der Ergebnisse verschiedener Berechnungen zur verdeckten Armut auf Basis der EVS

	EVS 1993, Riphahn (2001), einschl. Ausländer		EVS 1998, eigene Berechnungen, ohne Ausländer mit Restriktion bei Immobilieigentum ^a	
	ohne	mit	ohne	mit ^b
	Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens			
Verdeckte Armut				
Zahl der Haushalte	2.011.400	744.040	1.119.250	478.945
Zahl der Personen	3.7414.204	1.383.914	2.158.194	868.552
Anspruchsvolumen	7.362 Mio. DM ^c	2.277 Mio. DM ^c	5.845 Mio. DM	1.731 Mio. DM
Bekämpfte Armut: Modellrechnung				
Zahl der Haushalte	608.760	445.000	600.675	560.784
Zahl der Personen	/	/	1.128.244	1.043.289
Transfervolumen	/	/	6.757 Mio. DM	5.877 Mio. DM
Quoten zur verdeckten Armut (in %)				
Anteil an allen Haus- halten	5,65	2,09	3,2	1,4
Anteil an allen Personen	/	/	2,9	1,2
Quote der Nicht- Inanspruchnahme ^d , Bezug:				
– Modellrechnung	76,8	62,6	65,1	46,1
– HLU in EVS			58,6	37,7
– HLU-Statistik			48,3 ^f	28,5 ^f
Dunkelzifferquote ^d , Bezug:				
– Modellrechnung	330	167	186	85,4
– HLU in EVS			141	60,5
– HLU-Statistik			93,3 ^f	39,9 ^f
Ausgabensteigerung, Bezug:				
– Modellrechnung	/	/	86,5	29,5
– HLU in EVS			78,2	23,2
– HLU-Statistik	54,2 ^e	16,8 ^e	46,6 ^f	13,8 ^f

^a Immobilienvermögen wurde in der Basissimulation implizit im Sinne einer pauschalen Restriktion von HLU-Ansprüchen berücksichtigt. Selbstgenutztes Wohneigentum steht einem HLU-Anspruch entgegen, sofern die laufenden Kosten dafür bestimmte Grenzwerte übersteigen; vgl. Kapitel 6.2 und Tabelle 5. In der spezifischen Simulation entfiel die Obergrenze, da die laufenden Kosten für selbstgenutztes Wohneigentum ausschließlich von Hypothekenzinsen berechnet wurden. Im Modell von Riphahn bleibt Immobilienvermögen dagegen generell unberücksichtigt.

^b Spezifische Simulation (vgl. Übersicht 4); neben Haushalten mit Geldvermögen oberhalb der haushaltstypenspezifischen Grenzwerte wurden – nochmals anders als im Riphahn-Modell – auch Haushalte mit mehreren Immobilien generell ausgeschlossen.

Fortsetzung **Tabelle 12**

^c Bei Haushalten mit selbstgenutztem Wohneigentum scheinen bei Riphahn keine Wohnkosten, allenfalls die Heizkosten in die Bedarfsberechnung einzugehen; die genaue Vorgehensweise ist nicht klar (vgl. Riphahn (2001), S.385, 387).

^d Bezugseinheiten: Haushalte.

^e Ausgaben für HLU außerhalb von Einrichtungen 1993: 13,59 Mrd. DM; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2001): Statistisches Taschenbuch 2001, Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn, Tabelle 8.16.

^f Relation zu den Angaben in der Sozialhilfestatistik: Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart, S. 10, 28, 42, 112; vgl. Tabelle 7, Block (3).

Quellen: Riphahn (2001), hier insbes. S. 390 (Table 3); eigene Berechnungen.

Falls die Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen in der ausländischen Bevölkerung vergleichsweise weiter verbreitet ist, könnte die diesbezüglich höhere Quote bei Riphahn zumindest teilweise erklärt werden. Vorliegende Untersuchungen zu diesem Aspekt belegen aber eher das Gegenteil, wobei die überdurchschnittliche Inanspruchnahme von HLU durch Ausländer freilich nicht auf die ethnische Zugehörigkeit, sondern auf andere demografische Merkmale zurückzuführen ist; wenn deren Einfluss kontrolliert wird, zeigt sich sogar eine im Vergleich zur deutschen Bevölkerung größere Zurückhaltung bei der Umsetzung bestehender Ansprüche.⁹⁶ Dennoch kann die aus unserer EVS-Analyse hervorgehende geringere Quote der Nicht-Inanspruchnahme kaum der Vernachlässigung der Ausländer zugerechnet werden. Ein Teil der Abweichungen gegenüber der Analyse von Riphahn kann sich aber aus dem unterschiedlichen zeitlichen Bezug ergeben. Die Unterschiede zwischen den Ergebnissen sollten – wie bereits ausgeführt – dennoch nicht im Sinne einer zeitlichen Entwicklung interpretiert werden, da konzeptionelle Einflüsse die Veränderung innerhalb des fünfjährigen Zeitraums wahrscheinlich überkompensieren. Als Einschränkungen der Vergleichbarkeit der Ergebnisse beider Analysen sind insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen.

- Die Einkommensvariable der EVS 1993 resultiert aus Jahresanschiebungen, die der EVS 1998 aus Quartalsanschiebungen. Diese Änderung des Erhebungsverfahrens kann theoretisch gegenläufige Effekte auf das erkennbare Ausmaß verdeckter Armut haben. Zum einen werden durch die längere Erhebungsperiode der EVS 1993 kurzfristige Einkommensschwankungen im Jahresverlauf tendenziell geglättet und damit kurze Armutsphasen teilweise nicht sichtbar; von daher müsste die von Riphahn ermittelte Nicht-Inanspruchnahme – anders als aus Tabelle 12 ersichtlich – vergleichsweise niedriger ausfallen. Diesem möglichen Effekt steht entgegen, dass beim Konzept des Quartalseinkommens einige einmalig im Jahr anfallende Einkommensarten – z. B. kleinere Zinseinnah-

⁹⁶ Vgl. Riphahn (2001), S. 395f. sowie Kayser/Frick (2000), S. 19 i. V. m. S. 25.

men – bei der Umrechnung in Monatseinkommen relativ viel stärker ins Gewicht fallen (mit einem Drittel) als beim Jahreseinkommenskonzept (mit einem Zwölftel). Bei Ersterem ergeben sich also tendenziell überhöhte Monatseinkommen, was das ermittelte geringere Ausmaß verdeckter Armut im Jahr 1998 (rechter Teil der Tabelle 12) erklären könnte. Ob und inwieweit die genannten Effekte auftreten, muss offen bleiben, sie haben aber vermutlich einen nur begrenzten Einfluss auf die Ergebnisse.

- Neben den datenbedingten Restriktionen der Vergleichbarkeit können geringe Unterschiede bei Details der Modellbildung einen erheblichen Einfluss auf das Ergebnis haben. Beispielsweise werden nach unserem spezifischen Modell Haushalte mit Immobilienbesitz zumindest teilweise von einer Anspruchsberechtigung ausgeschlossen bzw. die berücksichtigungsfähigen Wohnkosten von Eigennutzern offenbar restriktiver berechnet als bei Riphahn. Soweit den Ausführungen von Riphahn (2001, S. 387f.) zu entnehmen ist, wird zudem in ihrem Simulationsmodell die Frage der Anspruchsberechtigung durch eine Gegenüberstellung von anzurechnendem Einkommen und Bruttobedarf einschließlich des zehnprozentigen Zuschlags für einmalige Leistungen geprüft. Demgegenüber wird in unseren Modellen auf den Bedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts rekuriert und der pauschale Zuschlag für einmalige Leistungen erst im Falle gegebener Anspruchsberechtigung bei der Ermittlung der Anspruchshöhe hinzugerechnet. Damit hat möglicherweise ein Teil der bei Riphahn ermittelten Haushalte in verdeckter Armut Anspruch lediglich auf einmalige Hilfen für bestimmte Anschaffungen, nicht aber auf laufende Hilfe. Diese Fälle werden mit unseren Modellen aber nicht berücksichtigt, was die vergleichsweise geringeren Berechtigtenzahlen sowie die höheren durchschnittlichen Ansprüche zu einem erheblichen Teil erklären kann. Bei Einbeziehung der Haushalte, die allenfalls Anspruch auf einmalige Leistungen haben,⁹⁷ ergibt sich für 1998 eine Quote der Nicht-Inanspruchnahme (Bezug: Modellrechnung) von 54% (sowohl haushalts- als auch personenbezogen) und ein potenzielles Ausgabevolumen von 15% der in der HLU-Statistik erfassten Zahlungen; damit kommen unsere Ergebnisse denen von Riphahn wesentlich näher.

Die auf den ersten Blick große Diskrepanz zwischen den Ergebnissen von Riphahn und denen dieser Studie ist bei näherer Betrachtung also ansatzweise erklärbar und von daher vermutlich weniger ein Ausdruck zeitlicher Veränderungen als eine Konsequenz von datenbedingten und inhaltlichen Unterschieden.

⁹⁷ Ca. 214.000 Haushalte mit gut 410.000 Personen.

9.2.3.3 Vergleich von SOEP-Ergebnissen

Im linken Teil der Tabelle 13 sind einige Ergebnisse der jüngsten Untersuchung zur verdeckten Armut auf Basis des SOEP (Kayser/Frick 2000) aufgeführt, die – wieder im Gegensatz zu unserer Untersuchung – die ausländische Bevölkerung einbezieht; wie bereits ausgeführt, können damit aber nicht die vergleichsweise höheren Zahlen der Nicht-Inanspruchnahme – insbesondere gegenüber der in der dritten Spalte ausgewiesenen Variante 2 unseres erweiterten Basissimulationsmodells – erklärt werden. Der zeitliche Abstand zum Bezugsjahr unserer Untersuchung ist zudem mit zwei Jahren recht gering, so dass auch hiervon kein großer Effekt ausgehen dürfte. Folglich resultieren wahrscheinlich die wesentlichsten Abweichungen zwischen den Ergebnissen aus konzeptionellen Unterschieden.

- Zunächst ist mit einem merklichen Einfluss der jeweils verwendeten Einkommensvariablen zu rechnen. Zwar basiert die HLU-Anspruchsprüfung in beiden Studien auf den für den Erhebungsmonat erfragten Einkommensarten. Wegen nicht unerheblicher Missings bei den entsprechenden Angaben wurde für unsere Studie aber das mit dem „income screener“ erhobene Haushaltsnettoeinkommen als Untergrenze berücksichtigt. Denn aus Testberechnungen ist hervorgegangen, dass die ausschließliche Bezugnahme auf das auf Basis der Einzelangaben imputierte Monatseinkommen teilweise zu unplausiblen Haushaltseinkommen führt und das Ausmaß verdeckter Armut als drastisch höher erscheint. Ob und auf welche Art in der Studie von Kayser/Frick eine Korrektur der errechneten Haushaltsnettoeinkommen im Falle von fehlenden Angaben bei einzelnen Komponenten vorgenommen wurde, ist unklar.
- Das Simulationsmodell von Kayser/Frick umfasst eine indirekte Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens durch die angegebenen Zinsen/Dividenden, so dass die Ergebnisse denen unseres erweiterten Basissimulationsmodells gegenüberzustellen sind. Im Unterschied zu der von uns präferierten Variante 2 zur Begrenzung der für einen HLU-Anspruch unschädlichen Kapitaleinkommen wählen Kayser/Frick eine weniger restriktive Vorgehensweise. Sie unterstellen ein Geldvermögen unterhalb der Höchstgrenze des zu verschonenden Vermögens, sofern die Zinsen und Dividenden unterhalb von 500 DM liegen⁹⁸. Damit ähnelt ihr Ansatz der von uns in Kapitel 9.1.2 alternativ berechneten Variante 1, obwohl dort die pauschale 500 DM-Obergrenze nur für die Fälle ohne genaue Betragsangabe zu den Kapitaleinkünften herangezogen wurde, bei genauer Betragsangabe

⁹⁸ Vgl. Kayser/Frick (2000), S. 45f. Endnote 16. Im Gegensatz dazu wird in unserem Modell angenommen, dass bei Angabe der untersten Kapitaleinkommensklasse (Zinsen/Dividenden bis zu 500 DM p. a.) Ersparnisse oberhalb der Grenze des zu verschonenden Vermögens vorhanden sind, ein HLU-Anspruch also nicht gegeben ist – freilich nur bei fehlender Betragsangabe. Bei Haushalten mit genauer Angabe der Zinsen/Dividenden wird differenziert vorgegangen; vgl. dazu die folgende Fußnote und Kapitel 9.1.2.

dagegen haushaltstypenspezifische Obergrenzen berücksichtigt wurden⁹⁹. Trotz also verbleibender Unterschiede bei der approximativen Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens ist eine Vergleichbarkeit der in der mittleren Spalte wiedergegebenen Ergebnisse (eigene Berechnungen, Variante 1) mit denen von Kayser/Frick eher gegeben als bei Heranziehung der in der rechten Spalte ausgewiesenen, im Vorhergehenden hervorgehobenen Ergebnisse (eigene Berechnungen, Variante 2). Hinsichtlich des nicht selbstbewohnten Immobilienvermögens ist die Vorgehensweise von Kayser/Frick übrigens identisch mit der in unserem erweiterten (wie auch spezifischen) SOEP-Modell: Haushalte mit Miet- oder Pachteinnahmen gelten als nicht anspruchsberechtigt¹⁰⁰.

- Anders als in unseren Simulationen enthält das Modell von Kayser/Frick eine generelle Begrenzung der Wohnkosten. Bei der Bedarfsberechnung gehen diese nur bis zur Höhe der durchschnittlichen Warmmiete (einschließlich Kosten für Warmwasser) von Hauptmieterhaushalten ein¹⁰¹ – und zwar für Mieter wie für Eigennutzer, wobei die Abgrenzung der Kosten des selbstgenutzten Wohneigentums nicht ganz klar wird. Mit diesem „top-coding“ unterscheidet sich die Vorgehensweise von Kayser/Frick insofern von unserer, als die Wohnkosten von Mieterhaushalten in den hier vorgestellten Analysen unbegrenzt berücksichtigt werden und die der Eigennutzer bei Überschreiten haushaltsgrößenabhängiger Grenzwerte¹⁰² als Kriterium für den Ausschluss einer HLU-Anspruchsberechtigung fungieren.
- Bezugseinheiten in der Analyse von Kayser/Frick sind Haushalte, nicht Personen, und bei der Berechnung der Quoten zur verdeckten Armut werden die jeweiligen Bezugsgrößen der bekämpften Armut aus der Modellrechnung abgeleitet.

⁹⁹ Die gesetzlich vorgeschriebene, vom Haushaltstyp abhängige Höchstgrenze des zu verschonenden Vermögens wird mit einem unterstellten Zinssatz von 3% multipliziert. Wenn die angegebenen Zinsen/Dividenden den daraus resultierenden Grenzwert überschreiten, wird ein HLU-Anspruch verneint. Diese Vorgehensweise gilt generell für unsere erweiterte Basissimulation; Variante 1 und Variante 2 unterscheiden sich lediglich in Bezug auf Haushalte ohne Betragsangabe bei den Zinsen/Dividenden.

¹⁰⁰ Vgl. Kayser/Frick (2000), S. 45f., Endnote 16.

¹⁰¹ Die als Obergrenze der berücksichtigungsfähigen Wohnkosten herangezogenen Durchschnittsbeträge wurden für Ost- und Westdeutschland getrennt berechnet, innerhalb von Westdeutschland wurde zudem nach der Gemeindegrößenklasse differenziert. Vgl. Kayser/Frick (2000), S. 45, Endnote 14.

¹⁰² Diese wurden nicht als Durchschnittsbeträge definiert, sondern aus den Vorschriften des Wohngeldgesetzes abgeleitet, die auch eine Differenzierung nach alten und neuen Bundesländern vorsehen.

Tabelle 13: Gegenüberstellung der Ergebnisse verschiedener Berechnungen zur verdeckten Armut auf Basis des SOEP

	Kayser / Frick (2000) ^a	Eigene Berechnungen ^b	
		Variante 1 ^c	Variante 2 ^c
Basisjahr	1996	1998	
Verdeckte Armut			
Zahl der Haushalte	1.528.000	1.285.403	694.527
Zahl der Personen	/	2.675.183	1.279.105
Anspruchsvolumen (Mio. DM p.a.)	7.371	8.368	3.498
Bekämpfte Armut: Modellrechnung			
Zahl der Haushalte	892.000	743.393	484.776
Zahl der Personen	/	1.902.830	1.326.026
Transfervolumen (Mio. DM p.a.)	8.884	10.635	7.347
Bekämpfte Armut: Angabe im SOEP			
Zahl der Haushalte	/	983.735	
Zahl der Personen	/	2.540.260	
Transfervolumen (Mio. DM p.a.)	/	9.723	
Quoten zur verdeckten Armut (in %)			
Anteil an allen Haushalten	4,1	3,7	2,0
Anteil an allen Personen	/	3,6	1,7
Quote der Nicht-Inanspruchnahme			
– Bezug: Modellrechnung ^d	63,1	63,4	58,9
– Bezug: Angaben im SOEP ^d	/	56,6	41,4
Dunkelziffer			
– Bezug: Modellrechnung ^d	171,3	172,9	143,3
– Bezug: Angaben im SOEP ^d	/	130,7	70,6
Geschätzte Ausgabensteigerung			
– Bezug: Modellrechnung	83,0	78,7	47,6
– Bezug: Angaben im SOEP	/	82,5	34,5

^a Die Berechnungen basieren auf den für den Erhebungsmonat erfragten Einkommensarten; Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand wurden einbezogen.

^b Ergebnisse der erweiterten Basissimulation (Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens in zwei Varianten); die Berechnungen basieren auf den für den Erhebungsmonat erfragten Einkommensarten, wobei als Untergrenze das mit dem „income screener“ erhobene Haushaltsnettoeinkommen gilt. Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand wurden ausgeschlossen.

^c Vgl. Übersicht 5.

^d Bezugseinheiten: Haushalte.

Quellen: Kayser/Frick (2000), Table 1, S. 35; eigene Berechnungen.

Aus Tabelle 13 wird deutlich, dass die Diskrepanz zwischen den Ergebnissen von Kayser/Frick und unseren in Kapitel 9.2.1 und im Weiteren zugrunde gelegten Schätzungen (letzte Spalte in Tabelle 13) überwiegend auf die unterschiedliche Approximierung des vorrangig einzusetzenden Vermögens zurückzuführen ist. Die Zahl der Haushalte in verdeckter Armut

sowie ihr Anspruchsvolumen fallen in der Vergleichsstudie mehr als doppelt so hoch aus wie nach unserer erweiterten Basissimulation mit dem SOEP, während der Unterschied wesentlich geringer ist, wenn in unser Modell die mit dem Vorgehen von Kayser/Frick eher vergleichbare alternative Variante der indirekten Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens eingeführt wird (Variante 1, mittlere Spalte in Tabelle 13). Die Zahl der Betroffenen liegt nach der Untersuchung von Kayser/Frick mit gut 1,5 Mio. Haushalten freilich auch bei dieser Betrachtung noch merklich – um knapp ein Fünftel – über dem entsprechenden Ergebnis unserer Simulation (knapp 1,3 Mio. Haushalte). Dieser verbleibende Abstand erscheint aber vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Einkommensgenerierung im Falle von offenbar fehlenden Angaben zu Einzelkomponenten als plausibel. Auch das trotz vergleichsweise höherer Betroffenenzahlen gegenüber der Variante 1 der eigenen Berechnungen um 1 Mrd. DM (12%) geringere Aggregat der nicht realisierten HLU-Ansprüche ist zumindest tendenziell erklärbar; zum Einen wirkt sich die generelle Kappung der Wohnkosten senkend auf das Anspruchsvolumen – allerdings auch auf die Zahl der Berechtigten – aus, zum Anderen berücksichtigen Kayser und Frick – soweit wir ihren Ausführungen entnehmen können – keinen pauschalen Zuschlag für einmalige Leistungen¹⁰³.

Die aus der Studie von Kayser/Frick hervorgehenden Quoten zur verdeckten Armut liegen schließlich nicht nur infolge der vergleichsweise hohen absoluten Berechtigtenzahlen, sondern auch infolge der Bezugnahme auf Haushalte¹⁰⁴ und wegen des Basierungskonzepts über den in Tabelle 10 hervorgehobenen Quoten. Während sich die Ergebnisinterpretation in unserer Analyse auf das interne Basierungskonzept unter Einbeziehung aller in der Datenbasis erfassten HLU-Empfänger und HLU-Zahlungen konzentriert, bezieht sich die Vergleichsstudie – ähnlich wie die Studie von Riphahn (2001) – nur auf die mit der Modellrechnung ermittelte bekämpfte Armut. Wenn die in entsprechender Weise ermittelten Relationen aus unserer

¹⁰³ Diesem Effekt steht zwar entgegen, dass Kayser und Frick einige besondere Mehrbedarfszuschläge (bei Schwangerschaft, bei Behinderung) in die Bedarfsberechnung einbeziehen (Kayser/Frick (2000), S. 45, Endnote 12), welche wir zwar in der spezifischen, nicht aber in der erweiterten Basissimulation berücksichtigt haben. Dieser das Anspruchsvolumen erhöhende Effekt dürfte aber geringer sein als die gegenläufige Wirkung der fehlenden einmaligen Leistungen, die in unsere Berechnungen als zehnprozentiger Zuschlag auf den Bruttoanspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt eingegangen sind. Die Gegenüberstellung in Tabelle 13 bezieht sich übrigens ausdrücklich nicht auf unserer spezifischen Simulation; diese wäre zwar im Hinblick auf die Mehrbedarfszuschläge das relevante Vergleichsmodell; sie ist jedoch hinsichtlich der approximativen Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens nicht mit dem Simulationsmodell von Kayser/Frick (2000) vergleichbar.

¹⁰⁴ Dieser Aspekt wirkt sich insofern bei den SOEP-Ergebnissen besonders stark aus, als die aus den Daten ermittelte durchschnittliche Haushaltsgröße der HLU-Empfänger mit 2,7 wesentlich höher ausfällt als bei den Haushalten in verdeckter Armut (1,8). Die haushaltsbezogene Quote der Nicht-Inanspruchnahme liegt also deutlich über der personenbezogenen Quote.

Studie herangezogen werden¹⁰⁵, reduziert sich der Abstand der Quoten beträchtlich. Die Quote der Nicht-Inanspruchnahme bzw. die Dunkelzifferquote der Variante 1 unserer Berechnungen ist dann mit 63,4% bzw. 172,9% nahezu identisch mit denen von Kayser/Frick (63,1% bzw. 171,3%). Auch der Unterschied zwischen den Schätzungen der Ausgabensteigerungen fällt dann mäßig aus (78,7% gegenüber 83%).

Zusammenfassend kann also die enorme Diskrepanz zwischen den Ergebnissen von Kayser/Frick und denen der eigenen Berechnungen auf konzeptionelle Unterschiede zurückgeführt werden. Nach der früheren Studie auf Basis des SOEP kommen auf einen HLU-Empfänger-Haushalt zwei weitere berechnete Haushalte, nach unserer SOEP-Analyse kommen auf drei HLU-Empfänger-Haushalte nur zwei Haushalte in verdeckter Armut bzw. auf zwei HLU-Empfänger kommt eine Person in verdeckter Armut. Auch bei der Gegenüberstellung der eigenen EVS-Ergebnisse mit einer früheren Studie auf Basis der EVS haben sich erhebliche methodische Unterschiede gezeigt, welche die abweichenden Resultate zumindest teilweise erklären. Die Angemessenheit der einen oder anderen Spezifizierung im Modell und bei der Quotenbildung kann nicht abschließend beurteilt werden. Die in der hier vorgestellten Studie zugrunde gelegten Definitionen – bzw. die entsprechenden impliziten Annahmen – wurden bewusst restriktiv im Sinne einer vorsichtigen Schätzung gewählt, mit der das Ausmaß verdeckter Armut nicht tendenziell überzeichnet wird. Das bedeutet freilich auf der anderen Seite, dass die daraus abgeleiteten Ergebnisse eher eine Untergrenze der in der Realität zu erwartenden Dunkelziffer der Armut abstecken und nicht als exakte Zahlen interpretiert werden können.

9.2.4 Sensitivitätsanalysen

Wie in einer empirischen Analyse kaum anders möglich, gehen unsere Berechnungen implizit von der Annahme korrekter Angaben zum Einkommen und gegebenenfalls zum Vermögen sowie zu den bedarfsrelevanten Merkmalen durch die Befragten und fehlerfreier Datenaufnahme und -übertragung aus bzw. von der Hypothese, dass die Effekte eventueller Fehler sich kompensieren. Es allerdings bekannt ist, dass die Daten infolge bewusster oder unbewusster Falschangaben nicht vollständig die tatsächlichen Gegebenheiten widerspiegeln, und es ist nicht auszuschließen, dass derartige Fehler sich insgesamt nicht ausgleichen, sondern kumu-

¹⁰⁵ Die bekämpfte Armut laut Modellrechnung ist bei Kayser/Frick (2000) allerdings etwas weniger restriktiv abgegrenzt als bei Riphahn (2001) und in unseren Ergebnisaufbereitungen. Haushalte mit HLU-Bezug, für die das Modell keine Anspruchsberechtigung ergibt, werden nur dann nicht zur bekämpften Armut gezählt, wenn sich für sie auch bei einem auf zwei Drittel reduzierten Einkommen kein Anspruch errechnet. Vgl. Kayser/Frick (2000), S. 46, Endnote 16. Dies erklärt tendenziell auch den Unterschied im zweiten Block der Tabelle 14 (Bekämpfte Armut: Modellrechnung) zwischen der Zahl der Haushalte bei Kayser/Frick und nach den eigenen Berechnungen, Variante 1.

lieren und zu verzerrten Ergebnissen führen. Hinsichtlich der EVS kommen Fehler durch den Quartalsbezug der Daten bzw. durch die Vernachlässigung von dynamischen Prozessen im Beobachtungszeitraum hinzu.¹⁰⁶ Unter diesem Gesichtspunkt werden nun die Ergebnisse einer Sensitivitätsanalyse vorgestellt, die einen Eindruck von der Variabilität der Ergebnisse zur verdeckten Armut im Falle nur mäßiger Verzerrungen in den empirischen Grundlagen vermitteln sollen.

Wir beschränken uns auf zwei Alternativrechnungen für jede der drei einbezogenen Datenquellen¹⁰⁷: beim anzurechnenden Einkommen wird zum Einen ein Abschlag, zum Anderen ein Zuschlag vorgenommen, und zwar jeweils um 5%. Die erste Variante entspricht der Möglichkeit, dass die Monatseinkommen im Niedrigeinkommensbereich mit den generierten Daten überschätzt werden, was am ehesten für die EVS wegen der Verwendung von Quartalseinkommen zutreffen dürfte; sie deckt aber indirekt auch den Fall einer im Durchschnitt unzureichenden Erfassung bedarfsrelevanter Momente ab¹⁰⁸ – beispielsweise der Unterkunftskosten oder einiger Sonderbedarfe, deren Anerkennung teilweise im Ermessen des Sozialhilfeträgers liegt. Schließlich kann diese Alternativrechnung auch damit begründet werden, einen Teil der Haushalte, die lediglich Anspruch auf einmalige Beihilfen, nicht aber auf laufende Leistungen haben, zu erfassen. Die zweite Sensitivitätsrechnung (Zuschlag beim anzurechnenden Einkommen um 5%) berücksichtigt demgegenüber eine mögliche Untererfassung der Einkommen im unteren Bereich – freilich unter der Annahme, dass der Sozialhilfeträger alle Einnahmen auch tatsächlich erfassen kann – bzw. eine Überschätzung des Bedarfs. Unabhängig von der Einkommensvariation der Sensitivitätsanalyse wird für die EVS und – näherungsweise – für das SOEP zudem von einem Abschlag beim Geldvermögen um 10% ausgegangen; beim NIEP ist dies wegen der nur nach Größenklassen erfragten Vermögen nicht sinnvoll. Der Hintergrund für diese zusätzliche Variation gegenüber der (exakten) spezifischen Simulation ist die Überlegung, dass eine Vermögensüberprüfung für die Sozialhilfeträger häufig nur unvollständig möglich sein dürfte und zudem das BSHG verschiedene Härtefallregelungen vorsieht, die bei kleinen Vermögen die grundsätzlich vorrangige Verwertung einschränken und im Modell nicht abzubilden sind.

¹⁰⁶ Das Datenmaterial enthält keine Informationen über die Dauer des Bezugs einzelner Einkommensarten. Deshalb wird eine Gleichverteilung über die drei Monate des Erhebungszeitraums unterstellt, was zu einer systematischen Unterschätzung der Zahl der Haushalte mit kurzen Armutsphasen führt.

¹⁰⁷ Auch Kayser und Frick haben ihre Ergebnisse einer Sensitivitätsanalyse unterworfen, die noch mehr Alternativrechnungen als unsere Analyse berücksichtigt, und einen starken Einfluss möglicher Fehler auf die Ergebnisse zur verdeckten Armut festgestellt.; vgl. Kayser/Frick (2000), S. 17 und Table 1.

¹⁰⁸ Der Einkommensabschlag ersetzt in diesem Fall den Zuschlag beim anzuerkennenden Bedarf; letztlich kommt es nur auf die Differenz zwischen dem Bruttobedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts und dem anzurechnenden Einkommen an.

Die Tabellen 14, 15 und 16 weisen die Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen für die EVS, das SOEP und das NIEP aus, wobei die zugrunde liegende Simulation ohne Variation der vorliegenden Daten vereinfachend als exakte Simulation bezeichnet wird. Wie auch im Vorhergehenden sind wieder Absolutzahlen sowie unterschiedlich basierte Quoten zur verdeckten Armut wiedergegeben. Wir beschränken uns an dieser Stelle aber auf die Betrachtung der (grau unterlegten) intern basierten Dunkelzifferquoten und relativen potenziellen Ausgabensteigerungen (ohne Berücksichtigung der Ergebnisse der Modellrechnung für die bekämpfte Armut); denn der Einfluss der Einkommens- und gegebenenfalls Vermögensvariation auf die Quoten mit Bezug zu den Ergebnissen der Modellrechnung zur bekämpften Armut ist ähnlich, da sich Letztere vergleichsweise wenig verändern. Ein besonders starker Effekt der Annahme reduzierter eigener Ressourcen bzw. höherer Bedarfe (Abschlag beim Vermögen um 10% beim Einkommen um 5%) ergibt sich für die EVS (Tabelle 14, zweite Zahlenspalte). Die Dunkelzifferquote liegt mit 82,8% um fast 26 Prozentpunkte bzw. um fast die Hälfte über der nach der exakten spezifischen Simulation ermittelten Quote. Die Relation von ungefähr einem weiteren Anspruchsberechtigten je zwei HLU-Empfänger würde sich also auf annähernd zwei zu zwei erhöhen. Auch der potenzielle Ausgabenanstieg liegt mit gut einem Drittel um knapp die Hälfte über den in der EVS erfassten HLU-Zahlungen. Wesentlich geringere, aber dennoch ebenfalls beträchtliche Auswirkungen hat die entsprechende pauschale Einkommens- und Vermögensvariation auf die Ergebnisse des SOEP (Tabelle 15, zweite Zahlenspalte). Sowohl die Dunkelzifferquote (65,8% gegenüber 51,9%) als auch die relative potenzielle Ausgabensteigerung (45,4% gegenüber 36,4%) erhöhen sich um ungefähr ein Viertel. Die dem exakten EVS-Ergebnis sehr ähnliche Relation von einem weiteren Anspruchsberechtigten je zwei HLU-Empfänger wäre also bei der unterstellten begrenzten Untererfassung der Nettobedarfe auf zwei zu drei zu korrigieren. Aus dem NIEP ergibt sich – trotz der hier nicht möglichen Variation des Vermögens – eine ähnliche relative Sensitivität wie aus dem SOEP, was freilich wegen der höheren Quoten eine stärkere absolute Änderung bedeutet (Tabelle 16, zweite Zahlenspalte). Die Dunkelzifferquote würde im Falle der mäßig unterschätzten Nettobedarfe gut 90% betragen gegenüber nur knapp drei Viertel der im NIEP erfassten HLU-Empfänger bei exakter Simulation. Der potenzielle Ausgabenanstieg wäre mit fast der Hälfte statt zwei Fünfteln der HLU-Ausgaben anzusetzen. Aus dem NIEP resultiert also bei Unterstellung der genannten Datenfehler eine Relation von drei statt zwei weiteren Berechtigten je drei HLU-Bezieher.

Tabelle 14: Spezifische Simulation auf Basis der EVS 1998^a – Schätzungen zum Ausmaß von verdeckter und bekämpfter Armut und Sensitivitätsanalyse

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	Spezifische Simulation - exakt -	Sensitivitätsanalyse: Abschlag beim Vermögen um 10% und	
		Y * 0,95	Y * 1,05
Verdeckte Armut			
Zahl der Haushalte	478.945	711.986	356.720
Zahl der Personen	868.552	1.260.611	668.828
Anspruchsvolumen	1.731 Mio. DM	2.572 Mio. DM	1.403 Mio. DM
Bekämpfte Armut: Modellrechnung			
Zahl der Haushalte	560.784	583.611	538.721
Zahl der Personen	1.043.289	1.084.810	1.009.487
Anspruchsvolumen	5.877 Mio. DM	6.017 Mio. DM	5.824 Mio. DM
Quoten zur verdeckten Armut (in %)			
Anteil an allen Haushalten	1,4	2,0	1,0
Anteil an allen Personen	1,2	1,7	0,9
Quote der Nicht- Inanspruchnahme ^b , Bezug:			
– Modellrechnung	45,4	53,8	39,9
– HLU in EVS	36,3	45,3	30,5
– HLU-Statistik ^c	28,2	36,3	23,2
Dunkelzifferquote ^b , Bezug:			
– Modellrechnung	83,3	116,2	66,3
– HLU in EVS	57,0	82,8	43,9
– HLU-Statistik ^c	39,2	56,9	30,2
Ausgabensteigerung, Bezug:			
– Modellrechnung	29,5	39,2	24,0
– HLU in EVS	23,2	34,4	18,8
– HLU-Statistik ^c	13,8	20,5	11,2

^a Zur spezifischen Simulation vgl. Übersicht 4 und Tabelle 10; Y = anzurechnendes Einkommen.

^b Bezugseinheiten: Personen

^c Relation zu den Angaben in der Sozialhilfestatistik: Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart, S. 10, 28, 42, 112; vgl. Tabelle 10, Block (3).

Tabelle 15: Spezifische Simulation auf Basis des SOEP 1998^a – Schätzungen zum Ausmaß von verdeckter und bekämpfter Armut und Sensitivitätsanalyse

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	Spezifische Simulation - exakt -	Sensitivitätsanalyse: Abschlag beim Vermögen um 10% und	
		Y * 0,95	Y * 1,05
Verdeckte Armut			
Zahl der Haushalte	730.073	913.785	634.895
Zahl der Personen	1.317.618	1.670.586	1.135.503
Anspruchsvolumen	3.653 Mio. DM	4.552 Mio. DM	3.023 Mio. DM
Bekämpfte Armut: Modellrechnung			
Zahl der Haushalte	484.776	486.277	475.434
Zahl der Personen	1.326.026	1.339.742	1.304.633
Anspruchsvolumen	7.496 Mio. DM	7.794 Mio. DM	7.201 Mio. DM
Quoten zur verdeckten Armut (in %)			
Anteil an allen Haushalten	2,1	2,6	1,8
Anteil an allen Personen	1,8	2,2	1,5
Quote der Nicht- Inanspruchnahme ^b , Bezug:			
– Modellrechnung	49,8	55,5	46,5
– HLU im SOEP	34,2	39,7	30,9
– HLU-Statistik ^c	37,3	43,0	33,9
Dunkelzifferquote ^b , Bezug:			
– Modellrechnung	99,4	124,7	87,0
– HLU im SOEP	51,9	65,8	44,7
– HLU-Statistik ^c	59,5	75,4	51,3
Ausgabensteigerung, Bezug:			
– Modellrechnung	48,7	58,4	42,0
– HLU im SOEP	36,4	45,4	30,1
– HLU-Statistik ^c	29,1	36,3	24,1

^a Zur spezifischen Simulation vgl. Übersicht 4 und Tabelle 10; Y = anzurechnendes Einkommen.

^b Bezugseinheiten: Personen.

^c Relation zu den Angaben in der Sozialhilfestatistik: Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart, S. 10, 28, 42, 112; vgl. Tabelle 10, Block (3).

Tabelle 16: Spezifische Simulation auf Basis des NIEP 1998^a – Schätzungen zum Ausmaß von verdeckter und bekämpfter Armut und Sensitivitätsanalyse

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	Spezifische Simulation - exakt -	Sensitivitätsanalyse: Abschlag beim Vermögen um 10% und	
		Y * 0,95	Y * 1,05
Verdeckte Armut			
Zahl der Haushalte	777.337	945.540	665.585
Zahl der Personen	1.459.867	1.805.792	1.215.563
Anspruchsvolumen	3.961 Mio. DM	4.897 Mio. DM	3.230 Mio. DM
Bekämpfte Armut: Modellrechnung			
Zahl der Haushalte	924.827	937.014	909.524
Zahl der Personen	1.724.908	1.745.006	1.697.992
Anspruchsvolumen	11.788 Mio. DM	12.217 Mio. DM	11.364 Mio. DM
Quoten zur verdeckten Armut (in %)			
Anteil an allen Haushalten	2,2	2,7	1,9
Anteil an allen Personen	1,9	2,4	1,6
Quote der Nicht- Inanspruchnahme ^b , Bezug:			
– Modellrechnung	45,8	50,9	41,7
– HLU im NIEP	42,4	47,7	38,0
– HLU-Statistik ^c	39,7	44,9	35,4
Dunkelzifferquote ^b , Bezug:			
– Modellrechnung	84,1	103,5	71,6
– HLU im NIEP	73,7	91,2	61,4
– HLU-Statistik ^c	65,9	81,5	54,9
Ausgabensteigerung, Bezug:			
– Modellrechnung	33,6	40,1	28,4
– HLU im NIEP	39,4	48,7	32,1
– HLU-Statistik ^c	31,6	39,0	25,8

^a Zur spezifischen Simulation vgl. Übersicht 4 und Tabelle 10; Y = anzurechnendes Einkommen.

^b Bezugseinheiten: Personen.

^c Relation zu den Angaben in der Sozialhilfestatistik: Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart, S. 10, 28, 42, 112; vgl. Tabelle 10, Block (3).

Für den entgegengesetzten Fall einer Untererfassung der Einkommen bzw. Übererfassung der Bedarfe im Datenmaterial – bei allerdings für EVS und SOEP weiterhin reduzierten Vermögenswerten – (jeweils linke Spalte in den Tabellen 14, 15 und 16) zeigt sich insgesamt eine geringere Sensitivität der Ergebnisse zur verdeckten Armut. Sie ist in der EVS¹⁰⁹ wieder

¹⁰⁹ Die im Vergleich mit der Variante eines pauschalen Abschlags vom Einkommen geringere Sensitivität der zweiten Alternativrechnung ist nicht auf den dort verstärkenden, hier aber gegenläufigen Effekt des reduzierten Vermögensansatzes zurückzuführen. Denn die Ergebnisse einer weiteren Alternativrechnung mit pauschalem

am größten – die Dunkelzifferquote reduziert sich um fast ein Viertel (dreizehn Prozentpunkte), im SOEP nur um 14% (sieben Prozentpunkte), im NIEP um 17% (zwölf Prozentpunkte). Die potenzielle Ausgabensteigerung vermindert sich allerdings bei allen drei Datenquellen in relativ ähnlichem Ausmaß, nämlich um annähernd ein Fünftel. An den ungefähren Relationen, die sich aus den jeweiligen exakten Simulationen ergeben haben (erste Zahlenspalten der Tabellen 14, 15 und 16) würde sich bei dieser Fehlerart also nicht allzu viel ändern; laut EVS und SOEP würden nunmehr etwas weniger (statt etwas mehr) als ein weiterer Berechtigter auf zwei HLU-Empfänger kommen (genaue Relation: drei zu sieben), laut NIEP etwas weniger (statt etwas mehr) als zwei Personen in verdeckter Armut je drei Bezieher.

Als Fazit der Alternativrechnungen lässt sich also eine recht deutliche Sensitivität der Ergebnisse zur verdeckten Armut auf mögliche Fehler im Datenmaterial feststellen, insbesondere im Falle einer systematischen Unterschätzung der Nettobedarfe und Überschätzung der dem Verwertungszwang unterliegenden Vermögen (zweite Zahlenspalte in den Tabellen 14, 15 und 16). Die Ergebnisse der spezifischen Simulationen in Tabelle 10 sind also auch unter diesem Gesichtspunkt vorsichtig und eher im Sinne von ungefähren Größenordnungen denn als exakte Werte zu interpretieren.

9.2.5 Strukturen der Bevölkerung in verdeckter Armut

Neben der Frage nach dem Ausmaß verdeckter Armut insgesamt stellt sich die nach der soziodemografischen Struktur der Betroffenen, die in Tabelle 17 der entsprechenden Zusammensetzung der HLU-Empfänger (bekämpfte Armut) gegenübergestellt ist. Im Folgenden werden wir nicht im Detail auf die Einzelergebnisse von EVS, SOEP und NIEP eingehen, da die teilweise beträchtlichen Unterschiede zwischen den jeweils nachgewiesenen Strukturen des Niedrigeinkommensbereichs sowie der HLU-Empfänger bereits ausführlich diskutiert worden sind (vgl. die Kapitel 3.1 und 3.2.2 im ersten Teil dieser Studie)¹¹⁰ und die Repräsentativität der einzelnen Datenquellen nicht abschließend geklärt werden konnte. Deshalb beschränken wir uns im Wesentlichen auf die Frage, welche Personengruppen innerhalb der von

Einkommenszuschlag, aber ohne Abschlag beim Vermögen sind mit denen in der linken Spalte der Tabelle 14 nahezu identisch.

¹¹⁰ Dabei hatte sich gezeigt, dass die Struktur des Niedrigeinkommensbereichs des SOEP der des Mikrozensus am nächsten kommt und die des NIEP die größten Abweichungen gegenüber dem Mikrozensus aufweist. Die Eignung des Mikrozensus als eine Referenzstatistik sollte allerdings nicht überbewertet werden; denn aus einer eigenen Sonderauswertung hat sich ergeben, dass der Mikrozensus 1998 seinerseits hinsichtlich der Struktur der HLU-Bezieher teilweise drastische Abweichungen gegenüber der HLU-Statistik aufweist. Ein Vergleich von EVS, SOEP und NIEP mit der HLU-Statistik hat ebenfalls nicht unbeträchtliche Divergenzen ergeben, wobei die geringen Fallzahlen von SOEP und NIEP hier enge Grenzen setzen. Die mit der EVS nachgewiesenen Struktur nach Haushaltstypen kommt den Ergebnissen der HLU-Statistik recht nahe; eine wesentliche Verzerrung zeigt sich allerdings hinsichtlich des Alters – Bedarfsgemeinschaften mit einem Haushaltsvorstand ab 65 Jahren sind deutlich über-, die mit unter 25jährigem Haushaltsvorstand entsprechend unterrepräsentiert.

verdeckter Armut Betroffenen im Vergleich zu den entsprechenden Teilgruppen mit HLU-Bezug in relativ ähnlichem Ausmaß oder aber wesentlich stärker oder schwächer vertreten sind.

Zunächst ergibt sich für die *regionale Differenzierung* nach West- und Ostdeutschland aus EVS und SOEP eine für verdeckt arme Personen und HLU-Empfänger ungefähr gleiche Struktur. Demgegenüber ist nach Ergebnissen des NIEP in der Gruppe, die zustehende Sozialhilfe nicht in Anspruch nimmt, die Bevölkerung in den neuen Bundesländern mit 27,9% wesentlich (um fast neun Prozentpunkte bzw. 45%) stärker vertreten als in der Gruppe mit HLU-Bezug (19,3%). Die uns vorliegenden Daten lassen hierzu also keine eindeutige Aussage zu.

Wenn unabhängig von der regionalen Zugehörigkeit nach *Haushaltstypen* unterschieden wird, zeigen sich teilweise übereinstimmende, teilweise aber wieder abweichende Ergebnisse. Alleinstehende sind unter den verdeckt armen Personen mit ca. einem Drittel und somit relativ häufiger vertreten als unter den HLU-Beziehern; dies gilt insbesondere für Frauen. In diesem Punkt stimmen alle drei Datenquellen überein – wenn auch mit unterschiedlicher Deutlichkeit des jeweiligen Anteilsunterschieds. Ähnliches gilt für Paare ohne Kinder, die ebenfalls vergleichsweise häufiger in verdeckter Armut leben. Auch für die Alleinerziehenden und ihre Kinder zeigt sich ein eindeutiges Resultat, freilich mit umgekehrter Richtung: diese Gruppe ist wesentlich seltener in der Armutsbevölkerung ohne HLU-Bezug (ca. 13% laut EVS und SOEP, aber immerhin ca. 30% laut NIEP) als in der Vergleichsgruppe mit HLU-Bezug vertreten, in der sie nach allen drei Datenquellen – mit etwas weniger oder etwas mehr als einem Drittel – die größte Teilgruppe darstellt. Hinsichtlich der Paare mit Kindern zeigen sich allerdings widersprüchliche Ergebnisse. Sie sind laut EVS unter den verdeckt armen Personen mit einem Drittel relativ häufiger vertreten als unter den HLU-Beziehern. Demgegenüber ergibt sich laut SOEP ein geringerer Gruppenanteil als unter den HLU-Beziehern und laut NIEP kein Unterschied zwischen den Anteilen an verdeckter und an bekämpfter Armut. Aus der EVS ergibt sich zudem, dass Familien unabhängig von der Kinderzahl relativ häufiger unter den Personen in verdeckter Armut als unter den Personen in bekämpfter Armut vertreten sind, während sich dies aus dem SOEP nur für Paare mit zwei Kindern, aus dem NIEP nur für Paare mit drei oder mehr Kindern hervorgeht.

Tabelle 17: Soziodemografische Struktur (in %) der Bevölkerung^a in verdeckter Armut (jeweils spezifische Simulation)^b und der HLU-Empfänger – Schätzungen auf Basis der EVS, des SOEP und des NIEP^c

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	EVS		SOEP		NIEP	
	Verdeckte Armut	HLU-Empfänger	Verdeckte Armut	HLU-Empfänger	Verdeckte Armut	HLU-Empfänger
Regionale Differenzierung						
Westdeutschland	87,1	86,8	79,1	81,8	72,1	80,7
Ostdeutschland	12,9	13,2	20,9	18,2	27,9	19,3
Differenzierung nach dem Haushaltstyp						
Alleinstehende insg.	33,2	25,2	34,3	14,2	30,2	26,8
<i>männl. Alleinstehende</i>	8,1	10,3	(11,6)	(9,1)	13,0	(12,2)
<i>weibl. Alleinstehende</i>	25,1	14,9	22,7	(5,1)	17,2	14,6
Alleinerziehende	13,1	32,6	(13,0)	29,8	29,6	38,1
Paare ohne Kind(er)	11,4	(6,9)	16,5	(2,0)	(7,6)	((6,1))
Paare mit Kind(ern) insg.	33,4	20,2	24,5	31,7	25,8	25,5
Paare mit 1 Kind	(15,7)	9,1	(10,9)	15,1	(6,7)	(9,0)
<i>Paare mit 2 Kindern</i>	(9,3)	(5,4)	(10,1)	7,4	(7,1)	(10,0)
<i>Paare mit 3+ Kindern</i>	(8,4)	(5,7)	(3,5)	9,1	(12,0)	(6,5)
Sonstige HH	(8,9)	15,1	11,7	22,4	(6,8)	(3,5)
Differenzierung nach dem Alter des Haushaltsvorstands						
unter 25 J.	(6,1)	(5,6)	8,1	4,7	(8,8)	12,0
25 bis unter 40 J.	39,8	44,5	40,2	54,2	53,5	55,2
40 bis unter 60 J.	30,2	34,1	26,7	32,4	27,0	22,0
60 bis unter 65 J.	(6,4)	(3,5)	3,2	2,7	((0,7))	(3,8)
65 J. und älter	17,5	12,3	21,9	6,0	(10,0)	(7,1)

Fortsetzung **Tabelle 17**

	EVS		SOEP		NIEP	
	Verdeckte Armut	HLU-Empfänger	Verdeckte Armut	HLU-Empfänger	Verdeckte Armut	HLU-Empfänger
Differenzierung nach dem Erwerbsstatus des Haushaltsvorstands						
Erwerbstätige(r)	42,0	21,2	41,6	34,0	36,7	16,5
Arbeitslose(r)	25,0	22,5	22,2	21,6	34,2	35,6
Rentner(in)/Pensionär(in)	21,0	16,7	23,5	8,5	13,1	(12,0)
sonst. Nichterwerbst.	(12,1)	39,6	12,7	36,0	16,0	36,0
Differenzierung nach dem eigenen Alter						
unter 7 J.	11,0	13,8	(6,9)	21,0	11,1	20,9
7 bis unter 15 J.	12,1	14,5	13,1	14,8	16,6	13,1
15 bis unter 18 J.	(3,0)	3,4	(3,3)	(3,7)	4,9	3,3
18 bis unter 25 J.	8,5	6,2	8,3	6,2	10,2	9,4
25 bis unter 40 J.	24,4	25,0	26,5	27,9	29,7	27,5
40 bis unter 60 J.	18,6	21,7	16,4	19,1	19,3	16,7
60 J. und älter	22,4	15,5	25,5	(7,4)	(8,3)	(9,1)

^a Bezugseinheiten: Personen.^b Zur spezifischen Simulation vgl. Übersicht 4 und Tabelle 10.^c Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

Die Differenzierung nach dem *Alter des Haushaltsvorstands* ergibt für die EVS und das NIEP lediglich moderate Unterschiede zwischen der Struktur der verdeckt Armen und der Struktur der HLU-Empfänger. Dabei sind laut EVS bei Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU die Gruppen mit einem Haushaltsvorstand im zentralen Erwerbsalter (25 bis unter 60 Jahren) schwächer, die beiden älteren Gruppen stärker vertreten als unter den HLU-Beziehern. Dieses – der These einer nach wie vor bestehenden verschämten Altersarmut entsprechende – Ergebnis ist aus dem NIEP nicht abzuleiten, gilt aber auch für das SOEP, das allerdings hinsichtlich der ältesten Gruppe einen extrem großen Unterschied zwischen beiden Armutspopulationen ergibt: Personen in Haushalten mit einem Haushaltsvorstand ab 65 Jahren sind zu mehr als einem Fünftel (21,9%) in der Gruppe in verdeckter Armut und damit mehr als dreimal so stark wie unter den HLU-Beziehern (6,0%) vertreten. Die NIEP-Ergebnisse weichen dagegen von denen aus EVS und SOEP insofern ab, als Personen mit einem Haushaltsvorstand ab 60 Jahren unter denen in verdeckter Armut mit gut einem Zehntel (10,7%) eine vergleichsweise kleine Gruppe darstellen – gegenüber ungefähr einem Viertel laut EVS und SOEP. Umgekehrt sind Personen mit einem Haushaltsvorstand von 25 bis unter 40 Jahren im NIEP mit über der Hälfte der verdeckt Armen (53,5%) eine vergleichsweise große Gruppe – gegenüber ca. zwei Fünfteln laut EVS und SOEP.

Hinsichtlich des *Erwerbsstatus* des Haushaltsvorstands zeigen sich weitgehend übereinstimmende Ergebnisse. Die größte Teilgruppe in verdeckter Armut sind – mit je nach Datenquelle etwas mehr (EVS und SOEP) oder etwas weniger (NIEP) als zwei Fünfteln – Personen in Erwerbstätigenhaushalten. Ihr Anteil an den HLU-Empfängern ist demgegenüber deutlich geringer – laut EVS und NIEP um ungefähr die Hälfte. Ein größerer Anteil unter den verdeckt Armen als unter den Personen in bekämpfter Armut zeigt sich ebenfalls für Personen in Rentner- bzw. Pensionärshaushalten, wobei der Unterschied laut SOEP besonders groß (23,5% gegenüber 8,5%), laut NIEP nur geringfügig (13,1% gegenüber 12,0%) ist. Personen in Arbeitslosenhaushalten machen im NIEP gut ein Drittel, nach EVS- und SOEP-Ergebnissen gut ein Fünftel der Personen in verdeckter Armut aus; sie sind allerdings auch unter den HLU-Beziehern mit jeweils ungefähr dem gleichen Anteil vertreten. Demgegenüber sind Personen in sonstigen Nichterwerbstätigenhaushalten wesentlich stärker in bekämpfter als in verdeckter Armut vertreten – auch hierin stimmen alle drei Datenquellen überein. Ihr Anteil an der Gruppe der HLU-Empfänger liegt bei gut einem Drittel bzw. zwei Fünfteln, an der Gruppe der Berechtigten ohne HLU-Bezug bei nur 12% bis 16%.

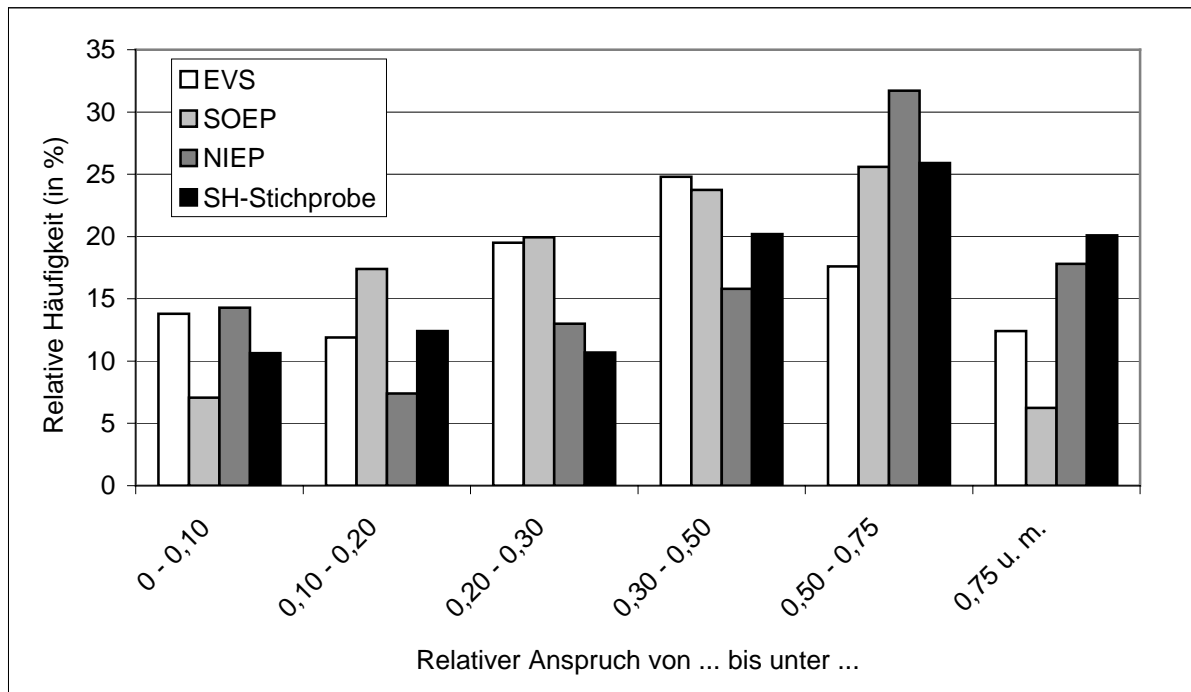
Schließlich sind im letzten Block der Tabelle 17 die beiden Armutspopulationen nach dem *eigenen Alter* der Betroffenen untergliedert. Mit Ausnahme der jüngsten und der ältesten

Gruppe liegen die relativen Anteile in bekämpfter und in verdeckter Armut nicht weit auseinander. Generell sind Kinder relativ häufiger unter den HLU-Beziehern als unter den verdeckt Armen vertreten. Laut NIEP gilt dies aber nur für die Jüngsten, also die unter 7jährigen, die demnach – wie im SOEP – gut ein Fünftel der HLU-Bezieher, aber nur gut ein Zehntel der verdeckt armen Personen ausmachen. Demgegenüber sind nach Ergebnissen der EVS und des SOEP die Ältesten, also die Personen ab 60 Jahren, mit gut einem Fünftel bzw. mit einem Viertel in verdeckter Armut relativ häufiger vertreten als in bekämpfter Armut. Dem steht das Ergebnis des NIEP entgegen, wonach die Älteren sowohl in der Teilgruppe ohne HLU-Bezug als auch in der Gruppe mit HLU-Bezug weniger als ein Zehntel ausmachen.

Schließlich sind in den Abbildungen 4 und 5 die HLU-Empfänger und die Bevölkerung in verdeckter Armut nach der *Höhe ihrer Nettoansprüche* dargestellt. Aus den in Tabelle 10 nachgewiesenen Aggregaten der empfangenen HLU-Zahlungen und der nicht realisierten Ansprüche hatte sich zwar schon ergeben, dass Letztere im Durchschnitt geringer als Erstere sind; gegebene Durchschnittswerte sind freilich mit sehr unterschiedlichen Verteilungen vereinbar, so dass mit den Abbildungen überprüft werden soll, wie stark die Verteilungen differieren. Dabei wurde nicht nach der absoluten Höhe des Nettoanspruchs differenziert, da dieser wesentlich durch die Haushaltsgröße mitbestimmt ist und somit für eine personelle Verteilungsanalyse ungeeignet ist. Die Größenklassen wurden also nach der Höhe des Nettoanspruchs in Relation zum Bruttobedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts definiert. In der Abbildung 4 ist neben den aus EVS, SOEP und NIEP abgeleiteten Verteilungen der HLU-Empfänger nach der Höhe der relativen Nettoansprüche auch die aus der 25%-Stichprobe der Sozialhilfestatistik berechnete Verteilung als Referenzstatistik ausgewiesen. Dabei zeigt sich, dass auch kleine Ansprüche realisiert werden – laut HLU-Statistik liegt immerhin bei einem Zehntel der Empfänger der Nettoanspruch unterhalb von einem Zehntel des Bruttobedarfs, bei einem Drittel der Empfänger unterhalb von 30% des Bruttobedarfs. Die darüber liegenden relativen Anspruchsklassen sind freilich häufiger vertreten. Dies ergibt sich tendenziell auch aus den Umfrageergebnissen bei insgesamt begrenzten Unterschieden. Demgegenüber zeigt sich in Abbildung 5 erwartungsgemäß eine deutlich stärkere Konzentration der nicht realisierten HLU-Ansprüche auf die unteren relativen Größenklassen. Aber auch die Klassen ab einem Anspruch von 30% des Bruttobedarfs sind mit knapp 13% (EVS) bzw. sogar fast einem Viertel (SOEP) bzw. knapp einem Fünftel (NIEP) der Bevölkerung in verdeckter Armut in erheblichem Maße vertreten. Dabei stellt sich die Frage, wie diese Haushalte mit einem Einkommen weit unterhalb der HLU-Schwelle überleben können.

Abbildung 4: Verteilung der Personen in HLU-Empfängerhaushalten (in %) nach der relativen Anspruchshöhe (Nettoanspruch in Relation zum Bruttobedarf) 1998

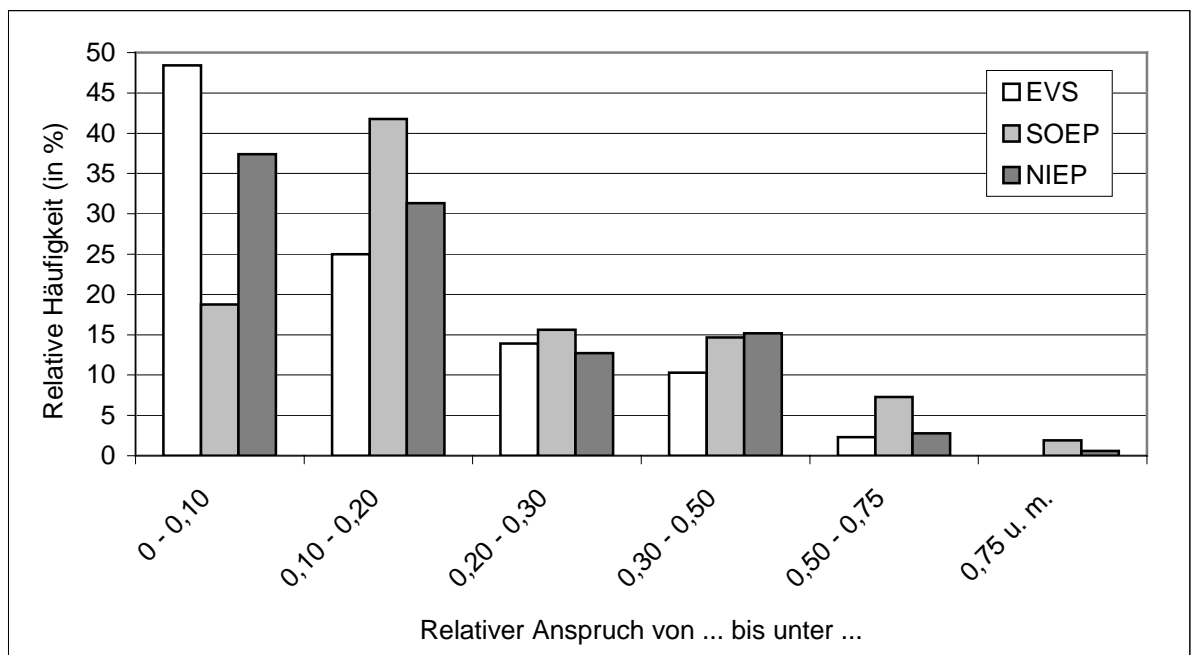
- Nur Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand -



Quelle: eigene Berechnungen

Abbildung 5: Verteilung der Personen in Haushalten in verdeckter Armut (spezifische Simulation) (in %) nach der relativen Anspruchshöhe (Nettoanspruch in Relation zum Bruttobedarf) 1998

- Nur Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand -



Quelle: eigene Berechnungen

Wie aus der EVS hervorgeht, wird das Überleben in diesen Fällen überwiegend durch eine erhebliche Kreditaufnahme sichergestellt – wahrscheinlich in der Erwartung eines nur kurzfristigen finanziellen Engpasses. Eine weitere nicht unbedeutende Teilgruppe bezieht Erziehungsgeld, das in die HLU-Anspruchsprüfung nicht eingeht, aber den Lebensunterhalt in manchen Fällen trotz – bewusstem oder unbewusstem – Verzicht auf zustehende HLU gewährleisten kann.

Zusammenfassend lassen sich aus den drei Datenquellen – trotz nicht unerheblicher Widersprüchlichkeiten hinsichtlich einiger Gruppen – wichtige übereinstimmende Ergebnisse festhalten. So hat sich gezeigt,

- a) dass in der Differenzierung nach Haushaltstypen Alleinstehende, in anderer Hinsicht Personen in Erwerbstätigenhaushalten die größte Teilgruppe in verdeckter Armut sind, während es unter den HLU-Empfängern die Alleinerziehenden und ihre Kinder bzw. Personen in sonstigen Nichterwerbstätigenhaushalten sind;
- b) dass zudem Personen in Paarhaushalten ohne Kinder sowie in Rentner- bzw.- Pensionärshaushalten relativ häufiger unter den Berechtigten ohne HLU-Bezug als unter denen mit HLU-Bezug vertreten sind, während die Ergebnisse bezüglich der Gruppe in Paarhaushalten mit Kindern ambivalent sind;
- c) dass die relative Häufigkeit von Personen in Arbeitslosenhaushalten in verdeckter Armut ungefähr gleich der in bekämpfter Armut ist;
- d) dass im Vergleich zur Gruppe der HLU-Empfänger Kinder relativ selten, ältere Personen relativ häufig in verdeckter Armut leben.

Die Strukturen von verdeckter und bekämpfter Armut unterscheiden sich also in mehrfacher Hinsicht erheblich. Die in Tabelle 17 berücksichtigten soziodemografischen Merkmale sind freilich teilweise interdependent. So überschneidet sich die Gruppe in sonstigen Nichterwerbstätigenhaushalten mit der in Alleinerziehendenhaushalten – für beide Gruppen zeigen sich vergleichsweise geringe Anteile an den verdeckt armen Personen. In ähnlicher Weise korrespondiert der Erwerbsstatus des Haushaltsvorstands zum großen Teil mit dessen Alter – für Rentnerhaushalte sowie für Haushalte mit einem Haushaltsvorstand ab 65 Jahren zeigen sich vergleichsweise hohe Anteile an den verdeckt armen Personen. Andererseits sind beispielsweise für die meisten Haushaltstypen a priori keine dominanten Überschneidungen mit einer bestimmten Altersgruppe oder mit einem bestimmten Erwerbsstatus anzunehmen; auch die Beziehung zwischen den – in bekämpfter oder verdeckter Armut lebenden – Gruppen mit einem Haushaltsvorstand im zentralen Erwerbsalter und Erwerbstätigen-, Arbeitslosen- und sonstigen Nichterwerbstätigenhaushalten ist nicht offensichtlich, so dass mehrdimensionale Betrachtungen aufschlussreicher wären. Dies ist allerdings wegen der

Betrachtungen aufschlussreicher wären. Dies ist allerdings wegen der geringen Fallzahlen der Haushalte in verdeckter wie in bekämpfter Armut, die selbst eindimensionalen Auswertungen Grenzen setzen, kaum möglich.

9.2.6 Zum Inanspruchnahmeverhalten von ausländischen Haushalten

Die bisherigen Analysen beschränkten sich auf Haushalte mit einer deutschen Bezugsperson, da sowohl in der EVS als auch im NIEP Ausländer systematisch untererfasst sind (vgl. Kapitel 2.2 und 2.4 im ersten Teil dieser Studie). Das SOEP bietet in dieser Hinsicht bessere Voraussetzungen, da für die Einbeziehung von Ausländern – insbesondere derjenigen aus den wichtigsten „Gastarbeiterländern“ (zu Beginn des Panels) und der Zuwanderer (erstmalig 1994/1995) – überproportionale Sub- bzw. Ergänzungsstichproben gezogen wurden und besondere Erhebungsinstrumente eingesetzt werden (fremdsprachige Fragebögen). Deshalb werden in Tabelle 18 einige Ergebnisse zum Ausmaß bekämpfter und verdeckter Armut unter Haushalten mit ausländischer Bezugsperson (mittlere Spalten) präsentiert – und zwar für die Basissimulation und für die spezifische Simulation – und denen für Haushalte mit deutscher Bezugsperson (linke Spalten in Tabelle 18) bzw. für die Gesamtbevölkerung (rechte Spalten in Tabelle 18) gegenübergestellt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass trotz der Überproportionalität der Ausländerstichprobe im SOEP die Fallzahlen für die HLU-Anspruchsberechtigten – mit und ohne Sozialhilfebezug – sehr gering sind¹¹¹, so dass die Ergebnisse vorsichtig zu interpretieren und Strukturanalysen nicht möglich sind. Zudem ist – wie auch im Zusammenhang mit allen im Vorhergehenden ausgewiesenen SOEP-Ergebnissen – zu beachten, dass die SOEP-Daten keine Unterscheidung zwischen HLU und Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) zulassen. Somit beziehen sich zwar die Ergebnisse zur verdeckten Armut ausschließlich auf die HLU, die Angaben zur bekämpften Armut umfassen aber beide Hilfearten. Im Folgenden wird dennoch weiterhin vereinfachend von HLU-Beziehern gesprochen.

Zunächst ist hinsichtlich der *bekämpften Armut* darauf hinzuweisen (zweiter und dritter Block in Tabelle 18), dass im SOEP mit knapp 185.000 Haushalten gut 64% der in der Sozialhilfestatistik nachgewiesenen Bedarfsgemeinschaften mit ausländischer Bezugsperson erfasst sind, der Erfassungsgrad also geringer ist als für deutsche Haushalte (82%).

¹¹¹ So gibt es nur 46 ausländische Haushalte, die angegeben haben, im Befragungsmonat HLU zu beziehen. Die Basissimulation ergibt 79 Haushalte, die spezifische Simulation lediglich 49 Haushalte mit ausländischer Bezugsperson in verdeckter Armut.

Tabelle 18: Bekämpfte und verdeckte Armut von Haushalten mit ausländischer und mit deutscher Bezugsperson – Schätzungen auf Basis des SOEP mit der Basissimulation und mit der jeweils spezifischen Simulation ^a

	Haushalte mit deutscher Bezugsperson		Haushalte mit ausländischer Bezugsperson		Alle Haushalte	
	Basissimulation	Spezifische Simulation	Basissimulation	Spezifische Simulation	Basissimulation	Spezifische Simulation
(1) Bekämpfte Armut: Modellrechnung						
Zahl der Haushalte	750.100	484.776	149.828	107.646	915.304	602.239
Zahl der Personen	1.942.526	1.326.026	283.704	230.200	2.198.086	1.536.756
Transfervolumen ^b	10.682 Mio. DM	7.496 Mio. DM	1.525 Mio. DM	1.375 Mio. DM	12.052 Mio. DM	8.760 Mio. DM
(2) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben im SOEP						
Zahl der Haushalte	983.735		184.939		1.188.967	
Zahl der Personen	2.540.260		447.889		2.950.800	
Transfervolumen ^b	9.723 Mio. DM		1.595 Mio. DM		11.564 Mio. DM	
(3) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der Sozialhilfestatistik c						
Zahl der Haushalte	1.200.062		287.588		1.487.650	
Zahl der Personen	2.214.742		664.580		2.879.322	
Transfervolumen	12.541 Mio. DM		3.816 Mio. DM		16.357 Mio. DM	
(4) Verdeckte Armut						
Zahl der Haushalte	1.496.497	730.073	281.719	200.190	1.824.810	955.392
Zahl der Personen	3.095.056	1.317.618	692.453	546.276	3.812.509	1.894.853
Anspruchsvolumen	9.681 Mio. DM	3.653 Mio. DM	1.897 Mio. DM	1.457 Mio. DM	11.681 Mio. DM	5.253 Mio. DM

Fortsetzung **Tabelle 18**

	Haushalte mit deutscher Bezugsperson		Haushalte mit ausländischer Bezugsperson		Alle Haushalte	
	Basissimulation	Spezifische Simulation	Basissimulation	Spezifische Simulation	Basissimulation	Spezifische Simulation
(5) Quoten zur verdeckten Armut (in %)						
Quote der Nicht-Inanspruchnahme^d, Bezug:						
– Modellrechnung	61,4	49,8	70,9	70,4	63,4	55,2
– HLU im SOEP	54,9	34,2	60,7	54,9	56,4	39,1
– HLU-Statistik ^c	58,3	37,3	51,0	45,1	57,0	39,7
Dunkelzifferquote^d, Bezug:						
– Modellrechnung	159,3	99,4	244,1	237,3	173,4	123,3
– HLU im SOEP	121,8	51,9	154,6	121,7	129,2	64,2
– HLU-Statistik ^c	139,7	59,5	104,2	82,2	132,4	65,8
Ausgabensteigerung, Bezug:						
– Modellrechnung	90,6	48,7	124,4	106,0	96,9	60,0
– HLU im SOEP	99,6	36,4	119,0	91,2	101,0	45,4
– HLU-Statistik ^c	77,2	29,1	49,7	38,2	71,4	32,1

^a Vgl. Tabelle 10.^b Einschl. pauschaliertes Wohngeld an HLU-Empfänger.^c Quelle: Statistisches Bundesamt (2000): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart, S. 10, 26, 28, 30, 42, 43, 112. Vgl. auch Fußnote 6 in Tabelle 7.^d Bezugseinheiten: Personen.

Dies gilt in ähnlichem Maße hinsichtlich der Personen in Haushalten mit HLU-Bezug¹¹² und noch stärker für das Transfervolumen¹¹³. Ein Vergleich des ersten mit dem zweiten Block der Tabelle 18 zeigt allerdings, dass die Modellrechnungsergebnisse zur bekämpften Armut hinsichtlich der ausländischen Haushalte und der diesen zufließenden Zahlungen näher an den direkt aus den Angaben der Befragten abgeleiteten Ergebnissen liegen als bei der deutschen Vergleichsgruppe; dies gilt allerdings nicht für die Personenebene – mit der Modellrechnung werden also insbesondere große Ausländerhaushalte mit geringem ergänzendem HLU-Transfer nicht erfasst.

Die Ergebnisse zur *verdeckten Armut* nach der Basissimulation und nach der spezifischen Simulation weichen in der ausländischen Teilgruppe wesentlich weniger voneinander ab als in der Gruppe mit deutschem Haushaltsvorstand. Dies war zu erwarten, da die für den Unterschied zwischen beiden Simulationsvarianten maßgebliche Berücksichtigung des einzusetzenden Vermögens im Rahmen der HLU-Anspruchsprüfung bei Ausländern von vergleichsweise geringer Bedeutung sein dürfte – sie besitzen vermutlich zu einem größeren Anteil kein oder nur ein geringfügiges Geldvermögen. Nach der spezifischen Simulation ergibt sich eine Quote der Nicht-Inanspruchnahme in der ausländischen Bevölkerung von 54,9%, wenn wir uns – wie auch zum großen Teil im Vorhergehenden – auf die interne Basierung (ohne Bezug zur Modellrechnung der bekämpften Armut) konzentrieren. Damit liegt sie erheblich, nämlich um ca. zwanzig Prozentpunkte bzw. 60%, über der entsprechenden Quote in der deutschen Bevölkerung. Auf einen ausländischen HLU-Empfänger kommt demnach etwas mehr als ein (1,2) weiterer Anspruchsberechtigter mit einem durchschnittlichen Nettobedarf, der nicht weit unter dem der HLU-Empfänger liegt. Denn die Ausgaben für ausländische HLU-Empfänger würden sich bei Realisierung der potenziellen Ansprüche nahezu verdoppeln (Anstieg um 91,2%). Bei Bezugnahme auf die Modellrechnung zur bekämpften Armut fällt die Quote der Nicht-Inanspruchnahme unter Ausländern mit 70% noch wesentlich höher aus; die sich dann ergebende potenzielle Ausgabensteigerung liegt aber mit 106% nicht wesentlich über der im Falle einfacher interner Basierung der Relation – die mit der spezifischen Simulation nicht erfassten ausländischen HLU-Empfänger erhalten offenbar nur vergleichsweise geringe Zahlungsbeträge.

Das Ergebnis einer erheblich höheren Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU unter Ausländern als unter Deutschen steht in deutlichem Widerspruch zu vorliegenden Studien. Ein Teil der Diskrepanz ist allerdings auf konzeptionelle Unterschiede zurückzuführen, da beispielsweise in der Analyse von Kayser/Frick (2000) auf Haushalte, nicht auf die

¹¹² Hier liegt der Erfassungsgrad bei 67,4% gegenüber 115% in der deutschen Vergleichsgruppe.

¹¹³ Hier liegt der Erfassungsgrad bei nur 42% gegenüber 78% für die deutsche Vergleichsgruppe.

Personen in diesen Haushalten, Bezug genommen wird und die Ergebnisse zur verdeckten Armut in Relation zu den Modellergebnissen zur bekämpften Armut gesetzt werden. Aber auch bei Berechnung gleichartig definierter Quoten aus unseren Ergebnissen verbleibt eine grundlegende Abweichung. In der Arbeit von Kayser/Frick ((2000), S. 37) hat sich für 1996 eine – haushaltsbezogene – Quote der Nicht-Inanspruchnahme von gut 50% für die ausländische Teilgruppe gegenüber 63,1% für alle Haushalte ergeben, die entsprechenden Quoten liegen 1998 nach unseren Berechnungen bei 65% gegenüber 61,3%.

Nach der früheren Studie nehmen Ausländer also die ihnen zustehende HLU eher in Anspruch als Deutsche, nach unseren Ergebnissen sind Ausländer in dieser Hinsicht etwas zurückhaltender als Deutsche. Hier können sich leichte Veränderungen im Zeitablauf spiegeln; möglicherweise fürchten Ausländer zunehmend um ihre Aufenthaltserlaubnis oder empfinden das gesellschaftliche Umfeld zunehmend als ablehnend oder gar feindlich gesonnen, so dass sie häufiger als früher auf ihre Rechte verzichten. Angesichts der geringen Fallzahlen der Ausländer mit einem Anspruch auf HLU im SOEP sind allerdings so weitreichende Schlussfolgerungen kaum gerechtfertigt. Vielmehr muss damit gerechnet werden, dass Unterschiede in Details der Modellbildung, welche die HLU-Anspruchsprüfung von Ausländern und Deutschen nicht gleichermaßen betreffen, zu Unterschieden in der Rangfolge der Quoten der Nicht-Inanspruchnahme beider Teilgruppen führen. Dies betrifft die Art der Berücksichtigung des vorrangig einzusetzenden Vermögens, die in unserer spezifischen Simulation wesentlich restriktiver gestaltet ist als im Modell von Kayser und Frick.¹¹⁴ Davon wird insbesondere die errechnete Quote der Nicht-Inanspruchnahme der Deutschen berührt, d. h. sie wird im Vergleich zu den Berechnungen von Kayser/Frick (2000) relativ stärker reduziert als die der Ausländer. Noch deutlicher wirken sich die Modellabweichungen bezüglich der Anspruchsprüfung von Haushalten mit selbstgenutztem Wohneigentum (Eigennutzer) aus. Für diese Gruppe sieht das Modell von Kayser/Frick lediglich ein Top-Coding vor – das übrigens auch für Mieterhaushalte gilt –, während nach unserer SOEP-Simulation Eigennutzerhaushalte mit Wohnkosten oberhalb bestimmter Grenzwerte ausgeschlossen werden. Auch von diesem vergleichsweise restriktiven Detail in unserem Modell wird die Zahl der deutschen Haushalte in verdeckter Armut erheblich, die der ausländischen Haushalte kaum beeinflusst.

In Anbetracht der genannten unterschiedlichen Modellspezifikationen ist die bei Kayser und Frick (2000) umgekehrte Rangfolge der Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von Deutschen und ausländischen Haushalten durchaus erklärbar. Da die hier relevanten Umsetzungen der Praxis der HLU-Anspruchsprüfung in Berechnungsroutinen der Simulationsmodelle im-

¹¹⁴ Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 9.2.3.3.

mer nur Annäherungen an die Realität sein können und ihre „Treffsicherheit“ ungewiss ist, bedarf die Frage nach dem Inanspruchnahmeverhalten von Ausländern u. E. weiterer Forschung.

9.2.7 Verdeckte Armut 1993 und 1998: Gegenüberstellung von Ergebnissen der spezifischen Simulation auf Basis der EVS

Eine für die Armutsforschung sowie für die Sozialpolitik bedeutsame Frage ist schließlich die nach der Entwicklung des Ausmaßes verdeckter Armut im Zeitablauf. Die in den letzten Jahrzehnten ständig gestiegene Zahl der HLU-Empfänger kann die Folge wachsender Verarmung bei konstanter oder aber auch steigender verdeckter Armut sein; die Zunahme der Sozialhilfeabhängigkeit wird aber auch teilweise mit der These verbunden, dass sich hier ein Rückgang der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU spiegelt. Für letztere Annahme sprechen die Ergebnisse einer Arbeit von Semrau (1990), in der auf der Basis von vier Einkommens- und Verbrauchsstichproben die Entwicklung des Inanspruchnahmeverhaltens für die Zeit von 1969 bis 1983 in methodisch konsistenter Weise untersucht wurde. Dabei zeigte sich eine rückläufige Quote der Nicht-Inanspruchnahme, die Anfang der 70er Jahre noch bei gut 50% lag, 1983 aber nur noch 30% betrug und damit noch etwas niedriger ausfiel als die mit unserer EVS-Simulation für 1998 – bei interner Basierung – ermittelte Quote (36,3%). Neuere Studien geben zu diesem Thema kaum Hinweise, da sie sich jeweils auf nur einen Beobachtungszeitpunkt bzw. ein Beobachtungsjahr beziehen und die Ergebnisse verschiedener Autoren unter konzeptionellen Gesichtspunkten nicht vergleichbar sind, wie in Kapitel 9.2.3 an zwei Beispielen ausführlich dargelegt wurde. Deshalb wurde für die vorliegende Studie ein weiteres Untersuchungsjahr einbezogen, um der Frage nach Veränderungen des Ausmaßes verdeckter Armut zumindest für einen begrenzten Zeitraum nachgehen zu können. Dabei beschränken wir uns auf die EVS als Datengrundlage und auf das entsprechende spezifische Simulationsmodell, das für eine Simulation der HLU-Anspruchsprüfung für das Jahr 1993 angepasst wurde. Trotz der konsistenten Auswertungsroutinen für 1993 und 1998 ist allerdings zu beachten, dass die Ergebnisse wegen des 1998 erstmals veränderten Erhebungskonzepts nicht vollständig vergleichbar sind. Wie bereits mehrfach erwähnt, beruhen die Daten der jüngsten EVS auf Quartalsanschreibungen, die früheren EVS auf Jahresanschreibungen. Dies hat im Kontext unserer Fragestellung erhebliche Folgen, wie zu zeigen sein wird, lässt aber dennoch einige Schlussfolgerungen zu.

Tabelle 19 enthält eine Gegenüberstellung der Ergebnisse von 1993 und 1998. Zunächst zeigt sich im zweiten Block, dass in der EVS 1993 mit gut 1 Mio. HLU-Empfängerhaushalten wesentlich mehr Betroffene in bekämpfter Armut erfasst sind als 1998. Damit scheinen in der

EVS 1993 immerhin fast drei Viertel der in der offiziellen Sozialhilfestatistik ausgewiesenen Bedarfsgemeinschaften mit deutschem Haushaltsvorstand¹¹⁵ nachgewiesen zu sein, in der EVS 1998 dagegen nur zwei Drittel¹¹⁶. Diese Relationen täuschen allerdings insofern, als die Sozialhilfestatistik die an einem Stichtag – jeweils am 31.12. eines Jahres – registrierten Fälle ausweist, die EVS hingegen alle Fälle, die während des Erhebungsjahres (1993) bzw. des Erhebungsquartals (1998) mindestens einmal HLU bezogen haben.¹¹⁷ Die zeitraumbezogene EVS müsste also – wegen der im Vergleich zu einem Stichtag häufigeren Erfassung von unterjährigen Hilfeempfängern – im theoretischen Fall vollständiger Repräsentativität grundsätzlich mehr HLU-Bezieher ausweisen als die Sozialhilfestatistik; das Zurückbleiben hinter den Empfängerzahlen der Sozialhilfestatistik gibt also nicht das tatsächliche Ausmaß der Untererfassung wieder. Insbesondere die „Nachweisquote“ der EVS 1993 ist als „geschöntes“ Bild zu verstehen, der höhere Wert gegenüber dem entsprechenden Ergebnis für 1998 ist vermutlich ein methodischer Artefakt.

Vor diesem Hintergrund sind auch die Ergebnisse der Modellrechnung über die bekämpfte Armut (erster Block in Tabelle 19) zu interpretieren. Für 1993 ergeben sich deutlich weniger Haushalte mit HLU-Bezug und Anspruch laut Simulation (Schnittmenge: 423.267) als für 1998 (560.784), und damit klafft für 1993 eine erheblich größere Lücke zwischen Modellrechnung und Angaben der Befragten (60% der Haushalte mit angegebenem HLU-Bezug) als für 1998 (30% der Haushalte mit angegebenem HLU-Bezug). Hieraus lässt sich freilich keineswegs auf eine mindere Güte des Simulationsmodells für 1993 schließen. Denn die Simulation der Sozialhilferegeln auf der Basis von Jahreseinkommen kann für Haushalte mit nur kurzzeitigem HLU-Bezug noch seltener zum (zutreffenden) Ergebnis einer Anspruchsberechtigung führen als die entsprechende Simulation auf der Basis von Quartalsdaten. Da jegliche Informationen über den Einkommensverlauf während der Erhebungsperiode oder auch nur über die Bezugsdauer einzelner Einkommensarten fehlen, muss in der Modellrechnung von einer Gleichverteilung der Einkommen in der jeweiligen Periode ausgegangen werden; dies birgt im Falle von Jahresdaten wesentlich größere Abweichungen von der Realität als im Falle von Quartalsdaten. Von daher ist eine gegenüber 1998 geringere Schnittmenge von HLU-Empfängern und Anspruchsberechtigten laut Simulation bei der 1993er Analyse zwangsläufig – die Daten von 1993 sind in dieser Hinsicht besonders ungeeignet.

¹¹⁵ 1.436.037 Bedarfsgemeinschaften; vgl. Statistisches Bundesamt (1995), S. 49; eigene Berechnung. Die genaue „Nachweisquote“ beträgt 73%.

¹¹⁶ 1.200.062 Bedarfsgemeinschaften; vgl. Statistisches Bundesamt (2000), S. 42; eigene Berechnung.

¹¹⁷ Vgl. dazu auch Kapitel 3.2.2.1, wo dieser Aspekt bereits erörtert wurde.

Diese Aspekte legen es auch nahe, für den Vergleich der Quoten der verdeckten Armut von 1993 und 1998 diese mit Bezug auf die Simulationsergebnisse zur bekämpften Armut zu berechnen. Denn die in den bisherigen Erörterungen hauptsächlich hervorgehobenen Quoten mit Bezug auf alle in der Datenbasis erfassten HLU-Empfänger bzw. -Zahlungen sind im Falle der EVS 1993 und der EVS 1998 wegen des stark abweichenden Erfassungsgrades kaum vergleichbar. Sie sind dennoch auch in der Tabelle 19 ausgewiesen, um die Größe des methodischen Effekts zu demonstrieren: während die absoluten Zahlen zur verdeckten Armut für die Jahre 1993 und 1998 nicht sehr weit auseinander liegen, ergibt sich für 1993 im Falle der einfachen internen Basierung mit 25,6% eine um ca. zehn Prozentpunkte niedrigere Quote der Nicht-Inanspruchnahme als für 1998. Diese Diskrepanz sollte wegen ihrer methodischen Bedingtheit nicht als zeitliche Veränderung interpretiert werden.

Die Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU bei methodisch angemessener Basierung auf Modellergebnisse ist von 1993 bis 1998 leicht – um drei Prozentpunkte von 48,3%¹¹⁸ auf 45,4% – zurückgegangen. Demnach kamen Anfang der 90er Jahre auf drei HLU-Empfänger 2,8 weitere Anspruchsberechtigte (Dunkelzifferquote: 93,3%) gegenüber einer Relation von drei zu 2,5 am Ende der 90er Jahre (Dunkelzifferquote: 83,3%). Für die potenzielle Ausgabensteigerung ergeben die Simulationen größere Unterschiede, nämlich einen scheinbaren Rückgang von zwei Fünfteln (40,5%) auf drei Zehntel (29,5%) der berechneten Ausgaben an HLU-Empfänger. In Anbetracht der Geringfügigkeit der Veränderung der Quote der Nicht-Inanspruchnahme bzw. der Dunkelzifferquote sind entsprechende Schlussfolgerungen auf eine tatsächliche zeitliche Veränderung zwar einerseits mit großen Vorbehalten zu treffen. Denn die Unterschiede im zeitlichen Bezug von EVS 1993 und EVS 1998, die auch durch das gewählte Basierungskonzept nicht völlig zu neutralisieren sind, können durchaus zu leichten Verzerrungen bei der Simulation der verdeckten wie der bekämpften Armut führen. Andererseits ist unter theoretischen Gesichtspunkten durch den Übergang von Jahres-

¹¹⁸ Damit liegt die Quote (48,3%) – trotz gleichartiger Datenbasis – deutlich unter dem von Riphahn ((2001), S. 390) für 1993 ermitteltem Ergebnis (62,6%). Wie bereits in Kapitel 9.2.3.2 ausführlich erläutert, kann dies auf Unterschiede in mehreren Details der Operationalisierung der HLU-Anspruchsprüfung im Modell zurückgeführt werden. Beispielsweise wird in der Arbeit von Riphahn – soweit den Ausführungen zu entnehmen ist – die Anspruchsberechtigung durch den Vergleich des Bruttobedarfs (einschließlich des pauschalen Zuschlags für einmalige Leistungen) mit dem anzurechnenden Einkommen ermittelt. Demgegenüber wird in unseren Simulationen der Bedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts (ohne Zuschlag für einmalige Leistungen) der Prüfung der Anspruchsberechtigung zugrunde gelegt und der Zuschlag für einmalige Leistungen nur bei der Errechnung des potenziellen Anspruchsvolumens berücksichtigt. Wenn unser Simulationsmodell in diesem Punkt an die Vorgehensweise von Riphahn angepasst wird, erhöht sich die Quote der Nicht-Inanspruchnahme für 1993 auf 55%, nähert sich also deutlich der von Riphahn an. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Daten der EVS 1993 als faktisch anonymisierte Substichproben weitergegeben worden sind, deren Größe von der Zahl der vom Datennutzer beantragten Variablen abhängig war; möglicherweise liegt der Studie von Riphahn eine andere Substichprobe der EVS 1993 zugrunde als unseren Auswertungen, was die Ergebnisse zusätzlich leicht beeinflussen kann.

zu Quartalseinkommen eher mit einem der ausgewiesenen Quotenentwicklung entgegengerichteten systematischen Effekt, nämlich mit einer verminderten Unterschätzung des Ausmaßes verdeckter Armut zu rechnen. Denn kurze Armutsphasen mit geringen Anspruchshöhen, die relativ häufiger unter verdeckt armen Personen als unter HLU-Beziehern vorkommen dürften, werden mit den Daten von 1998 tendenziell eher erfasst.

Tabelle 19: Zur zeitlichen Entwicklung von bekämpfter und verdeckter Armut – Schätzungen auf Basis der EVS 1993 und 1998 mit der spezifischen Simulation^a

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	1993	1998
(1) Bekämpfte Armut: Modellrechnung		
Zahl der Haushalte	423.267	560.784
Zahl der Personen	991.240	1.043.289
Transfervolumen ^b	3.712 Mio. DM	5.877 Mio. DM
(2) Nachrichtlich: Bekämpfte Armut nach Angaben in der Datenbasis des jeweiligen Jahres		
Zahl der Haushalte	1.051.485	791.783
Zahl der Personen	2.680.343	1.522.717
Transfervolumen ^b	7.112 Mio. DM	7.476 Mio. DM
(3) Verdeckte Armut		
Zahl der Haushalte	489.778	478.945
Zahl der Personen	924.414	868.552
Anspruchsvolumen	1.863 Mio. DM	1.731 Mio. DM
(4) Quoten zur verdeckten Armut (in %)		
Quote der Nicht-Inanspruchnahme^c, Bezug:		
– Modellrechnung	48,3	45,4
– HLU in EVS	25,6	36,3
Dunkelzifferquote^c, Bezug:		
– Modellrechnung	93,3	83,3
– HLU in EVS	34,5	57,0
Ausgabensteigerung, Bezug:		
– Modellrechnung	40,5	29,5
– HLU in EVS	26,2	23,2

^a Vgl. Tabelle 10.

^b Einschl. pauschaliertes Wohngeld an HLU-Empfänger.

^c Bezugseinheiten: Personen.

Die in Tabelle 19 ausgewiesenen Betroffenenzahlen bzw. -quoten lassen also – bei aller Skepsis vor weitreichenden Schlussfolgerungen – einen ersten Hinweis auf eine leichte Verringerung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU in den 90er Jahren erkennen. Diese Einschätzung wird gestützt durch den vergleichsweise starken Rückgang der potenziellen relativen Ausgabensteigerung (Anspruchsvolumen in Relation zu dem mit dem Modell für 1993 bzw. 1998 errechneten Transfervolumen an HLU-Empfänger). Die 1998 etwas höhere Inanspruchnahme von HLU scheint von keinen gravierenden strukturellen Veränderungen begleitet zu sein, so dass auf eine tabellarische Darstellung der für 1993 ermittelten Struktur der Bevölkerung in verdeckter und bekämpfter Armut verzichtet wird. Einige Abweichungen gegenüber 1998 (Tabelle 17) sind allerdings bemerkenswert. So ist der Anteil der Alleinerziehenden und ihrer Kinder an den Personen in verdeckter Armut 1993 mit gut einem Fünftel deutlich höher als 1998 (13,1%) – freilich 1993 wie auch 1998 geringer als der Anteil dieser Gruppe an den HLU-Empfängern¹¹⁹. Demgegenüber sind Paare und ihre Kinder 1993 zwar mit einem ähnlichen relativen Anteil wie 1998 unter den verdeckt Armen vertreten; damit liegt der Gruppenanteil 1993 aber nahe dem Anteil an den HLU-Empfängern, der Ende der 90er Jahre deutlich geringer ausfällt.

10 Schussfolgerungen zum Ausmaß verdeckter Armut

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die spezifischen Simulationen zwar zu einer bemerkenswerten Spannweite der Ergebnisse geführt haben, die aber angesichts der vielfältigen methodischen Besonderheiten und demzufolge strukturellen Unterschiede zwischen den einbezogenen Datenquellen dennoch als moderat einzustufen ist. Bei interner Basierung der Quoten zur verdeckten Armut (Bezugnahme im Nenner auf die in der jeweiligen Datenbasis enthaltenen HLU-Empfänger und -Zahlungen) ergibt sich,

- dass die Zahl der berechtigten Personen, die ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen, sich auf ungefähr die Hälfte bis zu drei Viertel der Zahl der HLU-Bezieher beläuft, die Quote der Nicht-Inanspruchnahme also zwischen 34,2% (SOEP) und 42,4% (NIEP) liegt; und
- dass das nicht realisierte Anspruchsvolumen ca. ein Viertel bis zu zwei Fünftel der in Anspruch genommenen HLU-Zahlungen ausmacht.

¹¹⁹ Für diesen und den folgenden Vergleich zwischen verdeckter und bekämpfter Armut wurde – abweichend von der Darstellung in Tabelle 17 (Einbeziehung aller HLU-Empfänger laut Datenbasis) – auch für 1998 die Struktur nur der HLU-Empfänger, für die sich aus der spezifischen Simulation ein Anspruch ergeben hat, zugrunde gelegt (reine Modellrechnungsergebnisse).

Bei der Interpretation des Niveaus und der Bandbreite dieser Relationen sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen, welche aus mehreren konzeptionellen und datenbedingten Grenzen der Analyse resultieren.

- a) Hinsichtlich der NIEP-Ergebnisse ist der in der Erhebungsart begründete Ausschluss von Haushalten ohne (stationären) Telefonanschluss aus dem NIEP zu beachten. Dies könnte insofern verzerrend wirken, als Haushalte ohne Telefon insbesondere dem untersten Einkommensbereich angehören und somit zu einem erheblichen Teil in verdeckter Armut leben – ohne vom NIEP erfasst werden zu können¹²⁰. Laut EVS verfügen immerhin 8% der Haushalte in verdeckter Armut über kein Telefon.¹²¹
- b) Durch Auswahl und Hochrechnung der NIEP-Population werden Haushalte in verdeckter Armut gegenüber denen mit HLU-Bezug systematisch unterschätzt – in welchem Ausmaß, ist allerdings ungewiss.
- c) Die approximative Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens in der SOEP-Simulation erfolgt nach einer restriktiven Variante. Damit werden einige Haushalte mit geringfügigem Vermögen unterhalb der Höchstgrenze des zu verschonenden Vermögens von den potenziellen HLU-Berechtigten ausgeschlossen, das Ausmaß der verdeckten Armut also zu niedrig berechnet.
- d) Die interne Basierung mit Bezug zur bekämpften Armut nach Angaben in der jeweiligen Datenbasis geht davon aus, dass die Repräsentativitätsmängel hinsichtlich der HLU-Empfänger gleichermaßen auf die Berechtigten ohne Transferbezug zutreffen, das Simulationsmodell allerdings zur Identifizierung der verdeckt Armen besser geeignet ist als zur Abbildung der bekämpften Armut. Falls die Berechtigten ohne Transferbezug aber mit den einbezogenen Stichproben in höherem Maße als die HLU-Empfänger erfasst sind, fallen die tatsächlichen Quoten zur verdeckten Armut geringer als die Ergebnisse nach interner Basierung aus – im Extremfall entsprechen sie denen bei externer Basierung (Bezug: HLU-Statistik), was eine Verschiebung der Spannweite der ermittelten Quoten der Nicht-Inanspruchnahme nach unten auf den Bereich von 28,2% (EVS) bis knapp 40% (39,7%; NIEP) ergeben würde. Falls die Bevölkerung in verdeckter Armut dagegen in geringerem Maße erfasst ist als die Gruppe mit HLU-Bezug – möglicherweise wirkt sich eine Scheu

¹²⁰ Grundsätzlich können zwar auch die HLU-Empfänger ohne stationären Telefonanschluss nicht erfasst werden; wegen der Hochrechnung der HLU-Empfänger im NIEP auf Ergebnisse der Sozialhilfestatistik sind sie aber indirekt – zumindest quantitativ – doch einbezogen

¹²¹ Für HLU-Bezieher ergeben sich aus der EVS noch etwas höhere Anteile ohne stationären Telefonanschluss (10% aller Haushalte mit Sozialhilfebezug mindestens einer Person, 14% aller Haushalte, deren Bezugsperson überwiegend von Sozialhilfe lebt). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Berntsen/Renner/Semrau/Stubig (2001), S. 324-353, hier S. 330. Die geringfügige Abweichung gegenüber unserem Ergebnis lässt sich darauf zurückführen, dass für die Auswertung von Berntsen et al. eine andere Teilstichprobe der EVS zur Verfügung stand und auch ausländische Haushalte einbezogen wurden.

vor dem Umgang mit Behörden oder eine weitgehende Resignation auch in einer Verweigerungshaltung gegenüber Befragungen aus –, ist mit höheren als den oben genannten Quoten zu rechnen. Das Datenmaterial liefert allerdings für keine dieser beiden Möglichkeiten einen Hinweis.

- e) Höhere Quoten zur verdeckten Armut ergeben sich freilich im – keineswegs unplausiblen – Fall von Schwächen des Simulationsmodells bei der Identifizierung von verdeckter Armut. Wenn die Modellrestriktionen sich in relativ gleichem Maße auswirken wie bei der Abbildung der bekämpften Armut, ist die bekämpfte Armut entsprechend der Modellrechnung – nicht die bekämpfte Armut laut Befragung – die adäquate Bezugsgröße, und die Bandbreite der ermittelten Quoten der Nicht-Inanspruchnahme verschiebt sich nach oben – zum recht engen Bereich von 45,4% (EVS) bis 49,8% (SOEP). Insbesondere für die EVS sprechen methodische Aspekte für die Quotierung auf Modellergebnisse. Denn die Bildung von Relationen aus modellmäßig geschätzter verdeckter Armut und bekämpfter Armut laut Befragung (interne Basierung) ist wegen des Quartalsbezugs der Daten problematisch: bei der Simulation werden gleichmäßige Monatseinkommen im Quartal unterstellt, die erfragten Angaben zum HLU-Bezug sind aber das Ergebnis teilweise schwankender Monatseinkommen.

Mit Ausnahme von Punkt d), der lediglich theoretischer Art und empirisch nicht überprüfbar ist, führen die genannten Aspekte zu der Schlussfolgerung, dass das tatsächliche Ausmaß verdeckter Armut wahrscheinlich am oberen Rand der ermittelten Ergebnisse oder leicht darüber liegt. Es ist also davon auszugehen, dass *auf drei HLU-Empfänger mindestens zwei, eher drei weitere Berechtigte kommen* und das Anspruchsvolumen dieser Personengruppe ein Drittel bis zur Hälfte der gegebenen HLU-Zahlungen beträgt. Schließlich ist im Auge zu behalten, dass die o.g. Ergebnisse sich ausschließlich auf Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand beziehen; für die ausländische Bevölkerung fallen die Quoten zur verdeckten Armut 1998 deutlich höher aus – angesichts der geringen Fallzahlen sollte dies aber vorsichtig interpretiert und in weiterer Forschungsarbeit überprüft werden.

Vierter Teil: Potenzielle Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU-Leistungen

11 Hypothesenbildung

11.1 *Rational Choice Theory versus soziologische Handlungstheorien*

Das im vorhergehenden Teil dieser Studie ermittelte Ausmaß verdeckter Armut in Deutschland zeigt, dass die Aufgabe der Sozialhilfe, Armut im gesetzlich definierten Sinne zu beseitigen, nur teilweise erreicht wird. Um eine höhere Inanspruchnahme zustehender Leistungen durch zielgerichtete Maßnahmen zu erwirken, sind Kenntnisse nicht nur über die Struktur der betroffenen Bevölkerungsgruppe (s. o. Kapitel 9.2.5), sondern auch über die Ursachen des beobachtbaren Verhaltens erforderlich. Beide Aspekte stehen in enger Beziehung, die aber nicht immer eindeutiger Art ist. Beispielsweise kann die vergleichsweise geringe Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU bei Alleinerziehenden die Folge eines gegenüber anderen Gruppen größeren Problemdrucks – wegen fehlender eigener Ressourcen ergibt sich ein überdurchschnittlicher Nettoanspruch –, eines besseren Informationsstands der jüngeren Generation oder geringerer Stigmatisierungsängste dieser Gruppe sein; möglicherweise kommen aber auch mehrere Ursachen zusammen. Es stellt sich also die Frage nach den Gründen für das unterschiedliche Verhalten der HLU-Anspruchsberechtigten.

Traditionell wird dieser Themenkomplex im Rahmen ökonomischer Kosten-Nutzen-Modelle oder der „Rational Choice Theory“ erörtert.¹²² Dabei wird vorausgesetzt, dass Individuen grundsätzlich rational handeln. Folglich ist auch die Nicht-Inanspruchnahme einer zustehenden Leistung rational, nämlich das Ergebnis eines abwägenden Kosten-Nutzen-Kalküls; wenn die Kosten des Beantragungsverfahrens größer als der erwartete Nutzen sind, entscheidet sich das Individuum vernunftgemäß gegen den Gang zum Sozialamt. Dabei wird der Nutzen aus der Höhe des monatlichen Leistungsanspruchs und der voraussichtlichen Dauer des Leistungsbezugs¹²³ abgeleitet, obwohl ein gegebener Anspruch bei unterschiedlichen individuellen Präferenzen für materielle Güter mehr oder minder hoch bewertet werden kann. Auf der Kostenseite werden demgegenüber nicht nur materielle Komponenten – beispielsweise Aufwendungen für die Informationsbeschaffung und die Fahrt zum Sozialamt, Zeitaufwand –, sondern auch immaterielle Kosten berücksichtigt; dazu zählen insbesondere das mit einem

¹²² Vgl. in diesem Zusammenhang Engels/Sellin (2000), S. 29-33, sowie Strengmann-Kuhn (2003), S. 180-187, und die dort angegebene Literatur.

¹²³ Die Erweiterung der statischen Theorie um den dynamische Aspekt der voraussichtlichen Dauer des Leistungsbezugs geht auf Anderson/Meyer (1997) zurück. Vgl. die Übersicht über Modelle des Inanspruchnahmeverhaltens bei Riphahn (2001), S. 380-382.

HLU-Bezug häufig verbundene Stigma, ein vermindertes Selbstwertgefühl u. ä..¹²⁴ Da also das Spektrum von Kostenarten individuell sehr unterschiedlich ist und nicht alle Kostenelemente monetär zu bewerten sind, handelt es sich hier um ein „hoch komplexes Bedingungsgefüge“ (Engels/Sellin (2000), S. 30), das die Spezifizierung eines allgemeinen Modells erschwert.

Abgesehen von diesen Problemen der „Rational Choice Theory“ erscheint der Ansatz aus der Sicht soziologischer Handlungstheorien als zu eng, da neben den Kosten und den Nutzen eine Vielzahl weiterer Einflussfaktoren die individuellen Entscheidungen bedingen¹²⁵. Engels/Sellin ((2000), S. 32) systematisieren die zur Erklärung von Handlungsentscheidungen wesentlichen Aspekte in fünf Kategorien:

- strukturelle Beschränkungen („constraints“ durch umgebende Strukturen)
- sozio-kulturelle Orientierungsmuster („frames“)
- Einschränkungen der individuellen Entscheidungssituation („bounded rationality“)
- langfristig gewachsene Überzeugungen („beliefs“)
- langfristig bewährte Handlungsgewohnheiten und Routinen („habits“).

So kann eine angespannte Finanzlage der Kommune oder das Misstrauen des Sachbearbeiters gegenüber dem Antragsteller zu einer restriktiven Entscheidung bei Ermessensfragen und zu einem ablehnenden Bescheid führen – ein Beispiel für „constraints“ –; oder bei ausgeprägtem Obrigkeitsdenken des Antragstellers wird ein ablehnender Bescheid grundsätzlich nicht reklamiert – ein Beispiel für „frames“.

Auch Strengmann-Kuhn ((2003), S. 180-187) erörtert eine Vielzahl von potenziellen Ursachen des Inanspruchnahmeverhaltens, die nur teilweise in den Rahmen der „Rational Choice Theory“ passen. Er bezieht ein noch breiteres Spektrum als Engels/Sellin ein und unterscheidet zwischen dem politischen Bereich, der Verwaltungsebene und dem Verhalten der Klienten, wobei diese drei Ebenen eng miteinander verknüpft sind. In der Politik werden die Bedingungen und die Art der Leistungsgewährung sowie die zuständige Instanz festgelegt. Bereits durch die Setzung dieser institutionellen Rahmenbedingungen kann die Inanspruchnahme von Leistungen beeinflusst werden, indem „frames“ und „beliefs“ mehr oder weniger wirksam werden. Beispielsweise ist die Hemmschwelle im Falle individualisierter Leistungen möglicherweise höher als bei pauschalierten Transfers, das empfundene Stigma beim Gang zum Sozialamt eventuell stärker als im Falle der Zuständigkeit eines speziellen Grundsicherungsamtes. Hemmschwellen und Stigmatisierungsängste können zudem durch öffentliche

¹²⁴ Sowohl materielle als auch immaterielle Kosten scheinen bei Erwerbstätigenhaushalten besonders hoch zu sein; vgl. Strengmann-Kuhn (2003), S. 185-187.

¹²⁵ Vgl. Kerr (1983), van Oorschot (1994), van Oorschot (1998).

Äußerungen von Politikern über vermutete „Faulenzer“ in der „sozialen Hängematte“ verstärkt werden. Auf der dem Politikbereich nachgelagerten Ebene wirkt sich die Gestaltung der Verwaltungsabläufe direkt auf die materiellen Kosten der Klienten – z. B. durch die Kompliziertheit der Formulare, Öffnungszeiten und Wartezeiten –, und zudem auf die immateriellen Kosten – z. B. durch herablassendes Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter(innen) – aus. Auch die Ausbildung der Sachbearbeiter(innen) ist von Bedeutung – z. B. für die Korrektheit der Antragsbearbeitung sowie für den Umgang mit den Klienten. Auf der Verwaltungsebene sind also vielfältige „constraints“ angelegt, die im Zusammenwirken mit „frames“, „beliefs“ und „habits“ auf der Ebene der Klienten die Entscheidung für oder gegen eine Leistungsbeantragung wesentlich mitbestimmen. Diesem Bedingungsgefüge vorgelagert ist freilich die Voraussetzung eines minimalen Informationsstandes der potenziellen Berechtigten – der wiederum auch abhängig ist von der Öffentlichkeitsarbeit von Politik und Verwaltung; „bounded rationality“ kann zu einer Fehleinschätzung der Erfolgsaussichten einer HLU-Beantragung führen.

Die Einwände gegen das einfache Kosten-Nutzen-Modell haben zu einer Weiterentwicklung der „Rational Choice Theory“ geführt¹²⁶, indem der Begriff der Rationalität modifiziert wurde. Eine der wichtigsten Varianten der „Rational Choice Theory“ ist die SEU-Theorie (von „subjective expected utility“). Danach wählen Personen „aus einem set überhaupt verfügbarer oder ihnen möglicher Handlungsalternativen diejenige, die am ehesten angesichts der vorgefundenen Situationsumstände bestimmte hoch bewertete Ziele zu realisieren verspricht“ (Esser (1991), S. 431). Durch die Berücksichtigung subjektiver Erwartungen und Bewertungen, unvollständiger Information und komplexer Präferenzstrukturen sowie den Einfluss von „habits“ und „frames“ auf diese Komponenten im Entscheidungsfindungsprozess wird Rationalität nicht auf „objektive Vernunft“ beschränkt, sondern als „subjektiv erwartete Nützlichkeit“ verstanden (Engels/Sellin (2000), S. 31). Mit der Ausweitung des Kosten-Nutzen-Modells werden also wesentliche Aspekte des Inanspruchnahmeverhaltens in den theoretischen Rahmen integriert; es ist allerdings zweifelhaft, ob diese Neuinterpretation des Rationalitätsbegriffs im vorliegenden Zusammenhang sinnvoll ist. Denn für das Einsetzen eines individuellen Entscheidungsprozesses müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein¹²⁷:

- Dem Individuum muss die Möglichkeit, einen staatlichen Transfer zu beantragen, bekannt sein.

¹²⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang Esser (1990) und Esser (1991).

¹²⁷ Vgl. Strengmann-Kuhn (2003), S. 184.

- Der Entscheidungsträger im Haushalt muss das subjektive Empfinden einer materiellen Notlage haben; subjektive Empfindungen und objektive Lage stimmen aber nicht immer überein, teilweise wird die subjektive Wahrnehmung auch verdrängt bzw. beschönigt – ein Element individueller Bewältigungsstrategien¹²⁸.

Ohne ein Basiswissen über sozialstaatliche Leistungen, das eine Vorbedingung für gezielte Informationsbeschaffung ist, und ohne eine situative Empfindung, bei der sich die Frage einer Inanspruchnahme überhaupt stellt, kann keine Abwägung von Kosten und Nutzen – auch bei sehr weitreichender Abgrenzung – erfolgen. Es gibt also Schwellen oder Barrieren, die eine Inanspruchnahme staatlicher Hilfe bereits im Vorfeld jeglicher Überlegung verhindern.¹²⁹ Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die „Rational Choice Theory“ als zu enger Rahmen für Ansätze zur Erklärung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU. Denn sie konzentriert sich auf den individuellen Entscheidungsprozess, was implizit zu einer geringen Gewichtung oder Vernachlässigung vorgelagerter Einflussfaktoren führt.

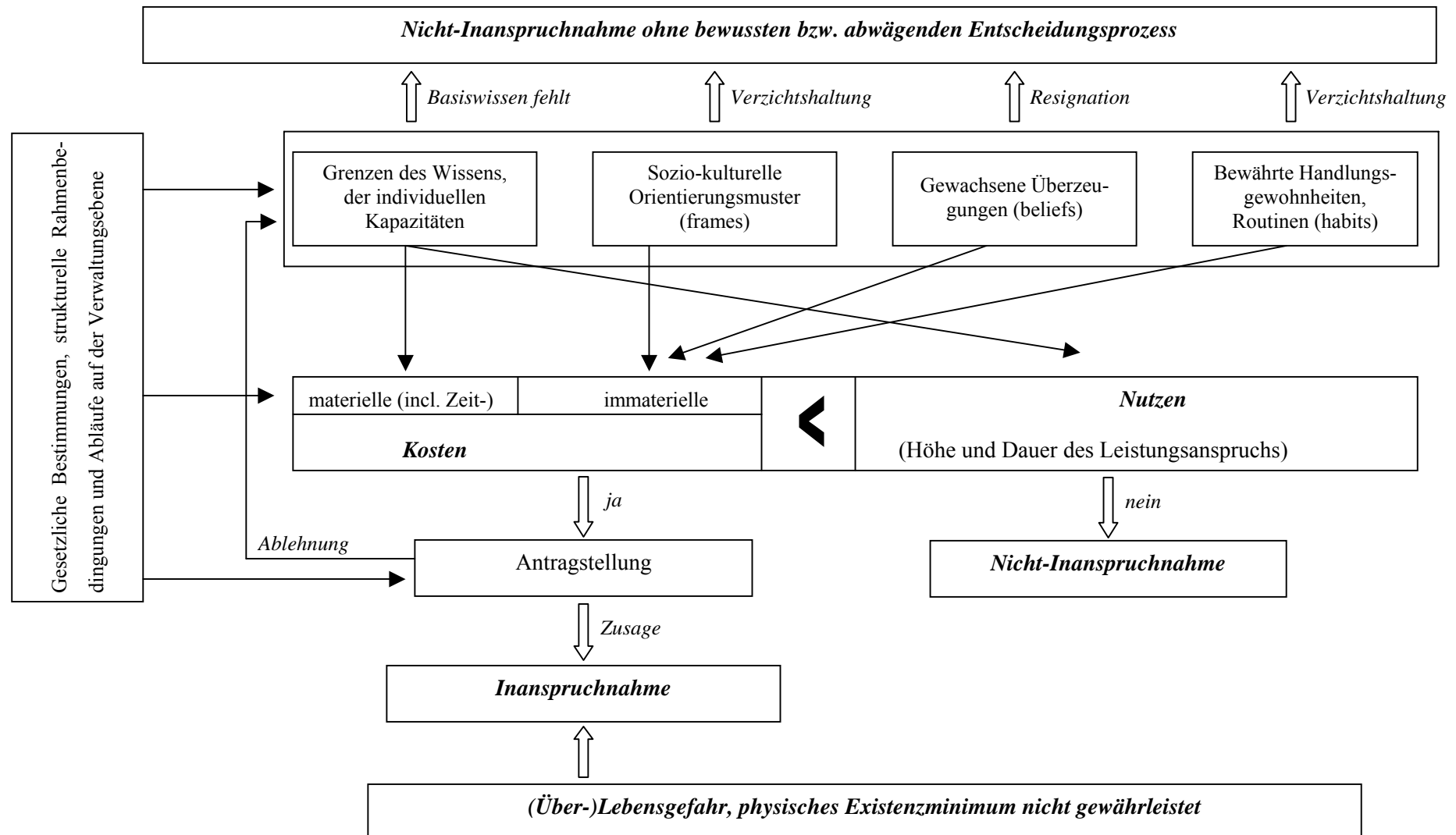
Diese Überlegungen sollen anhand des in Übersicht 6 dargestellten Modells verdeutlicht werden. Grenzen des Wissens bzw. intellektueller, mentaler und physischer Fähigkeiten, sozio-kulturelle Orientierungsmuster, gewachsene Überzeugungen und bewährte Handlungsgewohnheiten führen bei einem Teil der Berechtigten zu einer Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen, ohne dass ein abwägender Entscheidungsprozess durchlaufen wurde. Dies ist im obersten Teil der Übersicht durch individuelle Eigenschaften wie fehlendes Basiswissen, Verzichtshaltung – darunter ist hier auch die fehlende Wahrnehmung einer anspruchsbegründenden Situation subsumiert – und Resignation beispielhaft dargestellt. Die genannten vier verhaltensrelevanten Komplexe wirken bei anderen Individuen aber weniger hemmend – grundlegende Kenntnisse über das Transfersystem sind vorhanden, eigene Rechte bzw. Interessen werden wahrgenommen –, so dass Kosten und Nutzen im Sinne der „Rational Choice Theory“ gegenüber gestellt werden. Bei diesem Kalkül wirken „bounded rationality“, „frames“, „beliefs“ und „habits“ aber weiterhin als begrenzende Einflussfaktoren. Wenn materielle Kosten, Befürchtungen über eine Regresspflicht von Verwandten, Stigmatisierungsängste u. ä. den erwarteten Nutzen – der infolge begrenzter Information möglicherweise falsch eingeschätzt wird – übersteigen, führt der Entscheidungsprozess zur Nicht-Inanspruchnahme einer zustehenden Leistung.

¹²⁸ Vgl. Salentin (1994).

¹²⁹ Van Oorschot ((1994), S. 185-197) spricht in diesem Zusammenhang von „thresholds“ und unterscheidet zwischen „basic knowledge“, „perception of need“, „perception of eligibility“, „attitudinal barriers“ und „situational stability“.

Übersicht 6: Inanspruchnahme / Nicht-Inanspruchnahme von HLU-Leistungen als Ergebnis komplexer Bedingungskonstellationen

(Blockpfeile: Handlungen; einfache Pfeile: Einfluss auf die jeweilige Handlungsebene)



Wenn die Abwägung zu einer Dominanz der Nutzen führt, wird ein Antrag gestellt, dem im Falle einer Zusage die Inanspruchnahme folgt. Ein berechtigter Antrag kann aber auch abgelehnt werden. In derartigen Fällen bestimmen wieder die im oberen Teil der Übersicht aufgeführten Einflussfaktoren das weitere Verhalten des Klienten – ob überhaupt ein weiterer Kosten-Nutzen-Vergleich durchgeführt wird und gegebenenfalls mit welchen Parametern –, und im Falle eines Widerspruchs gegen den Bescheid ist der Ausgang des Verfahrens wieder offen.¹³⁰ Schließlich ist – quasi als Gegenpol zu der Nicht-Inanspruchnahme ohne abwägenden Entscheidungsprozess (oberster Bereich der Übersicht) – auch eine unmittelbare Inanspruchnahme ohne vorheriges Kosten-Nutzen-Kalkül (unterster Bereich der Übersicht) zu erwähnen. Falls Überlebensgefahr besteht, weil das physische Existenzminimum nicht gewährleistet ist, erfolgt eher eine instinktive Suche nach Hilfe, ohne dass Unannehmlichkeiten, verletzter Stolz oder Zeit- und Wegkosten überhaupt in Betracht gezogen werden. In anderen Fällen wird die Entscheidung, das Sozialamt einzuschalten, möglicherweise von Nachbarn, im Falle betroffener Kinder von Lehrer(inne)n oder Erzieher(innen)n getroffen; das Verhalten des Klienten selbst wäre in diesem Fall zunächst dem obersten Bereich der Übersicht – Nichtinanspruchnahme ohne abwägenden Entscheidungsprozess, beispielsweise infolge fehlenden Basiswissens oder Resignation – zuzuordnen.

Hinter dem beobachtbaren Verhalten von Unterstützungsberechtigten – Inanspruchnahme oder Nicht-Inanspruchnahme – verbergen sich also komplexe individuelle Bedingungskonstellationen, die dem Kosten-Nutzen-Kalkül vorgelagert sind oder die dabei einfließenden Parameter bestimmen. Hinzu kommt der exogene Einfluss gesetzlicher Bestimmungen, struktureller Rahmenbedingungen und verwaltungsinterner Abläufe, der am linken Rand der Übersicht angedeutet ist. Vor diesem Hintergrund stößt die Forschung nach den Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU sehr schnell an die Grenzen der Empirie.

11.2 Zur empirischen Umsetzung des Kosten-Nutzen-Modells

Vorliegende Untersuchungen der Gründe der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen beschränken sich zum großen Teil auf ein Kosten-Nutzen-Modell. In einigen Studien werden explizit dynamische Aspekte (voraussichtliche Dauer des Leistungsbezugs)¹³¹ und/oder auch Stigmaeffekte¹³² berücksichtigt, wobei dies bei der empirischen Umsetzung auf der Basis allgemeiner Bevölkerungsumfragen meist nur über Proxy-Variablen möglich ist. Zur theoretischen Ableitung von relevanten Proxy-Variablen werden hier die diesbezüglichen Ausführun-

¹³⁰ Vgl. auch die Ausführungen von van Oorschot (1994), S. 113-119, zu seinem dynamischen Modell (insbes. S. 115).

¹³¹ Vgl. z. B. Anderson/Meyer (1997) und Riphahn (2001).

¹³² Vgl. z. B. Yaniv (1997), Blundell/Fry/Walker (1988) und Riphahn (2001).

gen in der Studie von Riphahn (2001) wiedergegeben und denen von Kayser und Frick (2000) gegenübergestellt. Riphahn schätzt den Einfluss von Kosten und Nutzen auf das Inanspruchnahmeverhalten auf Basis der EVS 1993. In der Übersicht 7 ist die dort vorgenommene Operationalisierung der Nutzen- und der Kostenelemente, die annahmegemäß das Inanspruchnahmeverhalten wesentlich beeinflussen, dargestellt. Dabei geben die Vorzeichen die vermutete Einflussrichtung der jeweiligen Proxy-Variablen auf die Wahrscheinlichkeit einer Nicht-Inanspruchnahme an.

Übersicht 7: Operationalisierung von Nutzen- bzw. Kostenkomponenten im Rahmen der Rational Choice Theory zur Erklärung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU^a

– Bezug: Verfügbare Variablen der EVS –

Proxy-Variable zur Erfassung von Komponenten der Kosten bzw. Nutzen einer HLU-Inanspruchnahme	Richtung des Einflusses auf die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme
(1) Nutzenkomponente: Anspruchshöhe	
Absolutbetrag des Nettoanspruchs	–
Nettoanspruch in Relation zum Existenzminimum (Bruttoanspruch)	–
(2) Nutzenkomponente: voraussichtliche Bezugsdauer	
Alter des Haushaltsvorstands ≥ 65 Jahre	–
Kind(er) unter 7 Jahren in Alleinerziehendenhaushalten	–
Haushaltsvorstand hat keinen oder nur Hauptschulabschluss	–
Haushaltsvorstand hat mittleren Schulabschluss	+
selbstgenutztes Wohneigentum vorhanden	+
(3) Kostenkomponente: Schwierigkeiten der Beantragung	
Haushaltsvorstand ausländischer Nationalität	+
(4) Kostenkomponente: Stigma	
weiblicher Haushaltsvorstand	–
Alter des Haushaltsvorstands	+
Einwohnerzahl der Wohnsitzgemeinde < 20.000	+
Einwohnerzahl der Wohnsitzgemeinde > 100.000	–
ostdeutscher Haushalt	+
Kinder unter 16 Jahren im Haushalt	–

^a Quelle: Riphahn (2001), S. 392f.

- a) Im obersten Block der Übersicht wird die Anspruchshöhe bzw. der Nettobedarf als einer der den Nutzen bestimmenden Faktoren aufgeführt, und zwar sowohl als Absolutbetrag als auch in Relation zum Existenzminimum bzw. Bruttobedarf. Je größer diese Variablen ausfallen, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer Nicht-Inanspruchnahme.
- b) Im zweiten Block wird die voraussichtliche Bezugsdauer, also die weitere nutzenbestimmende Größe, durch mehrere Haushaltsmerkmale approximiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass nach Beendigung der Erwerbsphase des Haushaltsvorstands die Einkommensverhältnisse stabil sind, bei Alterseinkommen unterhalb des Existenzminimums also eine lange Phase des HLU-Bezugs anzunehmen ist.¹³³ Auch bei bedürftigen Alleinerziehenden mit Kindern im Vorschulalter – für diese Gruppe ist mit Schwierigkeiten bei der Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit zu rechnen – ist eine kurzfristige Verbesserung der Einkommenssituation nicht wahrscheinlich, so dass auch hier eine längere Bezugsdauer unterstellt werden kann. Ähnliches gilt im Falle eines Haushaltsvorstands ohne abgeschlossene oder mit nur geringer Schulbildung. Für diese drei Gruppen fällt der Nutzen von daher also vergleichsweise hoch aus, was einen negativen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme hat. Umgekehrt verhält es sich bei den Gruppen mit folgenden Merkmalen. Bei einem Haushaltsvorstand mit mindestens mittlerem Schulabschluss sowie bei Haushalten mit selbstgenutztem Wohneigentum wird die Einkommenserzielungskapazität relativ hoch eingeschätzt mit der Folge einer kürzeren voraussichtlichen Bezugsdauer, vergleichsweise geringerem Nutzen und entsprechend höherer Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme.
- c) Als Kosten der Beantragung werden zum einen die vergleichsweise großen Schwierigkeiten der Informationsbeschaffung und der Artikulation von Ausländern berücksichtigt; dieser Kostenfaktor erhöht also bei Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme.
- d) Schließlich werden immaterielle Kosten infolge von empfundenem Stigma wieder durch verschiedene Merkmale berücksichtigt. Drei Kriterien gelten als Hinweis auf vergleichsweise schwache Stigmatisierungsängste und damit auf eine geringe Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme. Dies wird zum Einen bei einem weiblichen Haushaltsvorstand sowie bei Kindern im Haushalt angenommen, da nach den vorherrschenden gesellschaftlichen Normen in diesen Fällen eine HLU-Bedürftigkeit eher akzeptabel ist als bei Männern bzw. bei Haushalten ohne Kinder. Zum Anderen wird der Anonymität in großen Gemeinden und Städten ein das Stigma senkender Effekt zugeschrieben. Umgekehrt wer-

¹³³ Gleiches gilt für Haushalte von Behinderten oder Erwerbsunfähigen; entsprechende Variablen sind in der EVS aber nicht verfügbar.

den für Anspruchsberechtigte in kleinen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern infolge der dort größeren „sozialen Kontrolle“ hohe immaterielle Kosten durch Stigmatisierung und eine entsprechend hohe Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme angenommen. Ähnliches wird auch für Haushalte in Ostdeutschland vermutet, wobei hier auf die Prägung durch die Vergangenheit, in der nicht nur ein Recht auf Arbeit, sondern auch eine Arbeitsverpflichtung galten, Bezug genommen wird. Schließlich wird mit steigendem Alter eine zunehmende Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme unterstellt, weil davon ausgegangen wird, dass ältere Menschen vergleichsweise große Scham empfinden, auf die Hilfe der Gesellschaft angewiesen zu sein, oder eine finanzielle Heranziehung ihrer Kinder vermeiden wollen¹³⁴. Demnach werden dem Alter also ambivalente Effekte zugeschrieben, da den hohen immateriellen Kosten ein ebenfalls hoher Nutzen gegenübersteht (s. o. unter b).

Die auf Basis dieser Variablen der EVS mit einer Probit-Analyse¹³⁵ ermittelten Schätzergebnisse von Riphahn stimmen weitgehend mit den zugrunde liegenden Hypothesen überein. Höhere Ansprüche reduzieren die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme signifikant, der Effekt ist allerdings moderat.¹³⁶ Für Alleinerziehende sowie generell bei Kindern im Haushalt ergibt sich eine vergleichsweise geringe Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme, bei Haushalten mit selbstgenutztem Immobilieneigentum ist sie dagegen hoch. Ein positives Vorzeichen des geschätzten Koeffizienten zeigt sich auch bei Haushalten ausländischer Nationalität; wenn sonstige Einflussfaktoren kontrolliert werden, scheint in dieser Gruppe die Neigung zur Nicht-Inanspruchnahme also recht hoch zu sein. Im Gegensatz zu anderen Studien zeigt sich allerdings eine mit zunehmendem Alter des Haushaltsvorstands sinkende Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme; die bei älteren Menschen vermutete starke Empfindung von Stigma des Hilfebezugs wird nicht sichtbar, wenn der Einfluss der anderen Variablen der Modellspezifizierung von Riphahn kontrolliert wird. Schließlich werden die Hypothesen hinsichtlich des Einflusses des Geschlechts des Haushaltsvorstandes und

¹³⁴ Dieser Aspekt entfällt allerdings seit Anfang dieses Jahres, da nach dem neuen Grundsicherungsgesetz für Personen ab 65 Jahren und Erwerbsunfähige eine Mindestsicherung außerhalb der Sozialhilfe geregelt ist, die unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder weitestgehend „verschont“.

¹³⁵ Mit diesem multivariaten Untersuchungsansatz wird – allgemein ausgedrückt – die Beziehung zwischen der Stärke einer Einflussgröße („Stimulus“) und dem Anteil der Fälle mit einer bestimmten Response auf den jeweiligen Einfluss gemessen. Im vorliegenden Zusammenhang handelt es sich bei den unabhängigen Variablen („Stimuli“) beispielsweise um die Höhe des HLU-Nettoanspruchs, das Alter, die Zahl der Kinder im Haushalt sowie um die verschiedenen Dummy-Variablen (alleinerziehend, erwerbstätig etc.), deren Einfluss auf den Anteil der Fälle, die eine ihnen zustehende HLU-Leistung nicht wahrnehmen, an allen Anspruchsberechtigten geschätzt wird. Letzterer Anteil wird als Wahrscheinlichkeit einer Nicht-Inanspruchnahme interpretiert.

¹³⁶ Eine Erhöhung des Nettoanspruchs bzw. des relativen Nettoanspruchs um 10% führt zu einer Verringerung der Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme um 3%; vgl. Riphahn (2001), S. 395.

der höheren Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme in Ostdeutschland von den Daten nicht bestätigt.

Auch in der Untersuchung von Kayser und Frick (2000) auf der Basis des SOEP 1996 wird der Einfluss verschiedener Merkmale auf das Inanspruchnahmeverhalten geschätzt, wobei ein ähnlich strukturiertes Kosten-Nutzen-Modell wie bei Riphahn als theoretische Basis herangezogen wird.¹³⁷ Unterschiede bestehen allerdings insofern, als Kayser/Frick eine mit höherem Ausbildungsniveau sinkende Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme annehmen – die Informations- und Beantragungskosten werden vergleichsweise gering eingeschätzt –¹³⁸ und den dynamischen Aspekt durch die Einbeziehung des im Vorjahr erreichten durchschnittlichen Monatseinkommens berücksichtigen¹³⁹. Darüber hinaus betrachten sie in einer Erweiterung ihres Ausgangsmodells auch den Einfluss des Umfangs der Erwerbstätigkeit – bei einer Vollzeittätigkeit werden hohe Zeit- und Beantragungskosten angenommen –, sowie die Effekte von einer eher pessimistischen Einstellung und von einer starken Bindung an eine religiöse Gruppe oder an den Wohnort. Mit der Einbeziehung der beiden stark subjektiv geprägten Variablen werden die Hypothesen verbunden, dass Menschen, die sich kraft- und hoffnungslos fühlen, eher staatliche Hilfe in Anspruch nehmen als Optimisten, und dass umgekehrt die Einbindung in soziale Gruppen zu einer vergleichsweise geringen Inanspruchnahme führt – sei es wegen großer Stigmatisierungsängste, sei es wegen der Möglichkeit, andere (informelle) Hilfe innerhalb privater Netzwerke zu erhalten.

Die Schätzergebnisse von Kayser/Frick unterstützen weitgehend die Ausgangshypothesen über den Einfluss von Kosten und Nutzen auf die beobachtbare Inanspruchnahme von HLU¹⁴⁰ und entsprechen damit auch ungefähr denen der Untersuchung von Riphahn. Insbesondere zeigt sich wieder, dass Haushalte mit einem Haushaltsvorstand ausländischer Nationalität – trotz einer aus der deskriptiven Statistik erkennbaren geringeren Quote der Nicht-Inanspruchnahme – bei Kontrolle sonstiger verhaltensrelevanter Merkmale eine gegenüber deutschen Haushalten tendenziell höhere Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme haben. Die Autoren diskutieren in diesem Zusammenhang nicht nur die vergleichsweise hohen Kosten infolge sprachlicher und ähnlicher Barrieren, sondern auch den Einfluss eines besonders hohen Stigmas sowie der Angst vor dem Verlust der Aufenthaltsgenehmigung im

¹³⁷ Vgl. Kayser/Frick (2000), S. 20-23.

¹³⁸ Demgegenüber geht Riphahn für diese Gruppe von einer großen Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme aus, da sie deren Nutzen wegen wahrscheinlich nur kurzer Bezugsdauer gering einschätzt.

¹³⁹ Für Haushalte, deren Bedürftigkeit auf einen Einkommensrückgang von mindestens 20% gegenüber dem Vorjahr zurückzuführen ist, wird eine hohe Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme angenommen, da die Armutsphase bis zum Befragungszeitpunkt noch recht kurz ist.

¹⁴⁰ Vgl. Kayser/Frick (2000), S. 23- 28.

Falle des HLU-Bezugs.¹⁴¹ Hinsichtlich des Einflusses des Alters ergibt sich bei Kayser und Frick allerdings ein zwiespältiges Ergebnis; zunächst sinkt die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme mit zunehmendem Alter, ab dem Alter von 50 Jahren ist die Tendenz aber gegenläufig. Bei Einbeziehung der subjektiven Variablen und des Erwerbsstatus in dem erweiterten Schätzmodell zeigt sich sogar überhaupt kein Einfluss der Altersvariable. Im Übrigen entsprechen die Koeffizienten der subjektiven Variablen den zugrunde liegenden Hypothesen, während hinsichtlich des Umfangs der Erwerbsbeteiligung überraschenderweise kein Unterschied zwischen dem Effekt einer Vollzeit- und dem einer Teilzeittätigkeit festgestellt werden kann. Erwartungsgemäß ist aber die Wahrscheinlichkeit der HLU-Inanspruchnahme bei Arbeitslosigkeit des Haushaltsvorstands oder bei Nichterwerbstätigkeit aus sonstigen Gründen hoch; dies wird auf die bei diesen Gruppen geringeren Zeitkosten zurückgeführt.

Die Untersuchungen von Riphahn und Kayser/Frick haben also interessante Einblicke in die Zusammenhänge zwischen ausgewählten Haushaltsmerkmalen und der beobachtbaren Inanspruchnahme bzw. Nicht-Inanspruchnahme gegeben. Damit ist das Verständnis des Phänomens der verdeckten Armut in Deutschland wesentlich vorangebracht worden. Dennoch lassen die vorliegenden Ergebnisse keine unmittelbaren Schlussfolgerungen über mögliche politische Maßnahmen zu, da zwei wesentliche Aspekte weiterhin ungeklärt sind.

- *Ambivalenz theoretisch abgeleiteter Merkmale zur Approximierung von verhaltensrelevanten Einflussfaktoren:* In den Datengrundlagen der beiden vorgestellten Studien sind die annahmegemäß entscheidungsrelevanten Kosten und Nutzen nur indirekt erfasst, nämlich über Proxy-Variable. Dies ist in allgemeinen Bevölkerungsumfragen mit einem breiten inhaltlichen Spektrum auch kaum anders möglich. Der Zusammenhang zwischen den beobachteten Merkmalen und den letztlich ausschlaggebenden Motiven ist aber keineswegs immer eindeutig. Die Mehrdeutigkeit von statistisch ermittelten Beziehungen zeigt sich bei Kayser/Frick, wenn die Ergebnisse des Ausgangsmodells und der erweiterten Schätzmodelle verglichen werden. Ein zunächst nachgewiesener Einfluss des Alters des Haushaltsvorstandes erweist sich als nicht vorhanden, wenn die Zukunftserwartung – mit den Ausprägungen einer pessimistischen oder optimistischen Tendenz – sowie gemeinschaftliche Bindungen zusätzlich kontrolliert werden; und die in der ersten Modellerweiterung bei Pessimisten erkennbare geringere Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme ist nicht mehr sichtbar, wenn der Erwerbsstatus zusätzlich im Modell berücksichtigt wird. Möglicherweise tragen also die häufig unterstellten altersspezifischen Komponenten im Kosten-Nutzen-Kalkül – Stigmatisierungsängste und Stolz der älteren Kohorten einerseits,

¹⁴¹ Vgl. Kayser/Frick (2000), S. 25f. sowie auch Bird/Kayser/Frick/Wagner (1999).

längere Bezugsdauer und damit höherer Nutzen andererseits – nur wenig zur Entscheidungsfindung bei. Entsprechend sind auch die Hintergründe anderer beobachtbarer Beziehungen zwischen einer Proxy-Variablen und der Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme teilweise unklar, wie auch bei Kayser und Frick mehrfach deutlich wird. Beispielsweise bleibt die Frage offen, ob die relativ hohe Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme bei Ausländern überwiegend auf das Verhalten von Gruppen mit nur befristeter Aufenthaltsberechtigung zurückzuführen ist oder auf Informationsdefizite und Stigmatisierungsängste von Gruppen, die keine Befürchtungen hinsichtlich ihres Bleiberechts haben müssen. Je nach der Bedeutung des einen oder des anderen Hintergrunds dürften politische Konsequenzen unterschiedlich ausfallen. Auch die bei Kayser/Frick festgestellte geringe Inanspruchnahme der HLU von Erwerbstätigen ist in Abhängigkeit der Motivationsstruktur zu bewerten. Wenn bei den Betroffenen grundlegende Kenntnisse über die Bedingungen der Hilfestellung fehlen, könnte eine verstärkte Informationspolitik sinnvoll sein.; demgegenüber ist einem bewussten Verzicht auf die HLU, weil der Zeitaufwand für die Beantragung im Vergleich zu der erzielbaren Einkommensverbesserung als zu groß empfundenen wird, politisch kaum entgegenzuwirken.

- *Vernachlässigung von vorgelagerten Einflussfaktoren:* Das zuletzt genannte Beispiel zeigt neben der Ambivalenz von Proxy-Variablen auch Grenzen des Kosten-Nutzen-Modells auf. Diese ergeben sich aus der Vernachlässigung von Bedingungen, die vor Einsetzen eines abwägenden Entscheidungsprozesses erfüllt sein müssen. Wenn bei anspruchsberechtigten Erwerbstätigen die Vorstellung vorherrscht, dass ihnen grundsätzlich keine HLU zusteht, sind die von der Rational Choice Theory hervorgehobenen Informationskosten im Rahmen eines Kalküls irrelevant; der Betroffene wähnt sich informiert und weiß nicht, dass er falsch informiert ist. Neben derartigen Lücken des Basiswissens sind möglicherweise die in Kapitel 11.1 diskutierten sozio-kulturellen Orientierungsmuster, gewachsenen Überzeugungen und Handlungsmuster sowie auch strukturelle Rahmenbedingungen (vgl. Übersicht 6) für eine Nicht-Inanspruchnahme eher ausschlaggebend als Kosten-Nutzen-Abwägungen. Diese Gesichtspunkte lassen sich aber nicht auf der Basis vorliegender allgemeiner Bevölkerungsumfragen berücksichtigen; denn die dort erhobenen Merkmale haben keinen direkten Zusammenhang zu „basic knowledge“, „frames“, „beliefs“, „habits“ und „constraints“, können also nicht als Proxy-Variablen herangezogen werden.

Die auf der Basis von Kosten-Nutzen-Modellen gewonnenen Schätzergebnisse geben also zwar wichtige Einblicke in strukturelle Betroffenheiten, die auf einzelne Einflussfaktoren schließen lassen. Für die Konzipierung politischer Maßnahmen zur Erhöhung der HLU-

Inanspruchnahme sind aber darüber hinausgehende empirische Ergebnisse über Motive und individuelle Empfindungen und Denkweisen notwendig.

11.3 Zur empirischen Umsetzung handlungstheoretischer Ansätze

Wegen der eingeschränkten Aussagefähigkeit von Analysen des Inanspruchnahmeverhaltens auf der Basis des Kosten-Nutzen-Modells und angesichts der Mehrdeutigkeit von Ergebnissen mit Bezug zu Proxy-Variablen erscheint es sinnvoll, das Erklärungsmodell um handlungstheoretische Elemente zu erweitern und die relevanten Variablen direkt zu erheben. Wie bereits angedeutet, ist dies allerdings im Rahmen allgemeiner Bevölkerungsumfragen mit breitem Themenspektrum kaum möglich, da die Befragten vom Umfang des Fragebogens nicht abgeschreckt oder überfordert werden dürfen. Demzufolge sind einige spezifische Umfragen durchgeführt worden, die sich auf den unteren Einkommensbereich oder besonders armutsgefährdete bzw. von Armut betroffene Gruppen konzentrieren und deren Befragungsinhalte auf die Belange dieser Gruppen ausgerichtet sind. Dabei wurde teilweise bewusst auf eine Repräsentativität der Stichprobe für die Gesamtbevölkerung verzichtet, indem man sich auf Teilgruppen beschränkt hat, die mit vertretbarem Aufwand erreichbar sind. Die sich daraus ergebenden Vorbehalte gegenüber der Aussagefähigkeit dieser Studien betreffen aber insbesondere die Ergebnisse zum Ausmaß und zur Struktur der verdeckten Armut, die nicht ohne Weiteres auf die Gesamtgesellschaft hochgerechnet werden können. Die Bedeutung der Einflussfaktoren und Mechanismen, die das Verhalten maßgeblich bestimmen, dürften dagegen weniger stark zwischen den repräsentierten und den nicht einbezogenen Teilgruppen der Armutsbevölkerung differieren¹⁴², so dass einige allgemeine Schlussfolgerungen möglich sind. In einer international viel beachteten Studie von van Oorschot (1994) ist die Bedeutung von Ursachen, die dem Kosten-Nutzen-Kalkül vorgelagert sind, für die Niederlande eindrucksvoll belegt worden. Die Untersuchung bezieht sich allerdings nicht auf die Inanspruchnahme eines allgemeinen Sozialhilfesystems, sondern auf spezielle staatliche Unterstützungsprogramme. Sie basiert auf vier Teilstichproben, die aus administrativen Dateien (über Sozialhilfeempfänger und bestimmte Rentenempfänger) von zwei Großstädten (Rotterdam und Nijmegen) gezogen wurden. Diese Gruppen wurden intensiv befragt, um ihre Anspruchsberechtigung für neun bedürftigkeitsabhängige Transferarten zu überprüfen und gegebenenfalls die Hintergründe einer Nicht-Inanspruchnahme zu erfassen. Aus der Vielzahl von relevanten Einflussfaktoren hat sich beispielsweise die verbreitete Passivität von Klienten als wesentlich erwiesen. Als dominante Ursache der Nicht-Inanspruchnahme staatlicher Leistungen in den Niederlanden ist aber fehlendes Basiswissen ermittelt worden, d. h. dass die Betroffenen die

¹⁴² Vgl. van Oorschot (1994), S. 127.

jeweilige Transferart nicht kennen. Van Oorschot betont den „threshold character“ von „basic knowledge“ und sieht hier auch einen wesentlichen Ansatzpunkt zur Erhöhung der Inanspruchnahme staatlicher Hilfen¹⁴³.

Für eine Nicht-Inanspruchnahme von HLU in Deutschland scheint dagegen nicht die völlige Unkenntnis, sondern fehlendes oder fehlerhaftes Wissen über spezielle Anspruchsvoraussetzungen („bounded rationality“) ursächlich zu sein. Dies wurde für den Zeitraum 1979/1980 von Hartmann (1981) auf der Basis einer repräsentativen Erhebung nachgewiesen. Daneben sind nach seinen Ergebnissen auch die Angst vor Stigmatisierung und eine soziale Distanz zu HLU-Empfängern (hohe immaterielle Kosten infolge von „frames“) häufig entscheidend für den Verzicht auf eine Antragstellung. Auch eine fehlende Anspruchshaltung bezüglich der Sozialhilfe – eine Folge von bestimmten „frames“ und „habits“ – erweist sich in der Studie von Hartmann als verbreitete Einstellung, allerdings nur für die ältere Bevölkerung. Demgegenüber sind das Empfinden eines geringen subjektiven Problemdrucks¹⁴⁴ – mit der Folge einer geringen Bewertung der Nutzen eines HLU-Bezugs – sowie Unsicherheit und Schwierigkeiten im Umgang mit Behörden, die zu den „habits“ des Rückzugs und der Resignation führen, seltener als Ursache einer Nicht-Inanspruchnahme festgestellt worden.

Mit einer neueren Studie von Hauser und Hübinger (1993) werden die Ergebnisse von Hartmann teilweise bestätigt, obwohl die beiden Untersuchungen auf sehr unterschiedlichen Datenquellen beruhen. Hauser und Hübinger haben im Auftrag der Caritas eine Befragung von Caritas-Klienten und Mitarbeitern der Caritas durchgeführt und ausgewertet¹⁴⁵, ihre Ergebnisse sind also nicht repräsentativ für die gesamte Armutsbevölkerung. Abweichungen gegenüber den Ergebnissen von Hartmann (1981) können also nicht unbedingt als Veränderungen im Zeitablauf – z. B. infolge von Änderungen der Altersstruktur der Betroffenen oder aufgrund eines generellen Einstellungswandels – interpretiert werden; denn bei den Befragten der Caritas-Studie muss mit einem Selektionseffekt und einer vergleichsweise guten Information über die Sozialhilfe infolge der Beratung durch die Caritas gerechnet werden. Dennoch ergibt sich auch aus der Caritas-Studie – wie schon bei Hartmann (1981) – eine weit verbreitete Fehleinschätzung der Bedingungen für einen HLU-Anspruch.¹⁴⁶ Beispielsweise wusste mehr als die Hälfte der Befragten nicht, dass HLU neben Arbeitseinkommen bezogen werden kann, und sogar 70% gingen fälschlicherweise davon aus, dass die erhaltenen Hilfe bei späte-

¹⁴³ Van Oorschot (1994), S. 311.

¹⁴⁴ Ein geringer subjektiver Problemdruck kann auch die Folge von „beliefs“ oder „bounded rationality“ sein, die sich in einer Unterschätzung der Anspruchshöhe auswirken. Dieses Empfinden scheint aber für die meisten Haushalte in verdeckter Armut nicht gegeben zu sein.

¹⁴⁵ Vgl. Hauser/Hübinger (1993a) und dies. (1993b).

¹⁴⁶ In diesem Zusammenhang wurden nur Befragte einbezogen, die früher noch nie Sozialhilfe bezogen haben; die Gruppe mit Sozialhilfebezug in der Vergangenheit ist vermutlich besser informiert.

rer Besserstellung grundsätzlich zurückgezahlt werden müsse.¹⁴⁷ Der Kenntnisstand war übrigens bei Befragten, die sich nach eigenen Angaben früher schon einmal über die Sozialhilfe informiert haben, kaum besser als bei den Befragten ohne Informationsaktivität.

Die vielfältigen, neben der „bounded rationality“ möglichen Gründe einer Nicht-Inanspruchnahme von HLU sind methodisch wesentlich schwieriger zu fassen. Hauser und Hübinger weisen darauf hin, dass wegen des häufigen Zusammentreffens mehrerer Gründe bei Befragungen Mehrfachnennungen zugelassen werden müssen, was wegen der nicht erkennbaren Gewichtung die Ergebnisinterpretation erschwert. Eine vorsichtige Bewertung der Ergebnisse ist zudem unter dem Aspekt möglicherweise „fehlerhafter“ Antworten ratsam, z. B. bei Hemmungen, die eigentlichen Gründe für eine Nicht-Inanspruchnahme zu nennen (Kaschieren von Stolz oder Scham), bei Verdrängung dieser Gründe oder aber bei Antwortvorgaben, die nicht zu den wahren Motiven passen.¹⁴⁸ Trotz dieser Probleme auch bei direkter Erfragung von verhaltensrelevanten Einschätzungen, Sichtweisen und Empfindungen führen die Ergebnisse aber zu einer erheblichen Verbesserung des Verständnisses des eigentlich „irrationalen“ Verhaltens einer Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen.

- Hinweise auf ein materielles Kosten-Nutzen-Kalkül i. e. S. zeigen sich bei 29% der Caritas-Klienten in verdeckter Armut („Der Aufwand lohnt sich wegen der paar Mark nicht.“). Wie auch nach der Studie von Hartmann (1981) kommt die Ursache eines geringen Problemdrucks also seltener vor als andere Aspekte.
- Mit gut zwei Fünfteln ist der Anteil der Betroffenen, die ihre Verwandten vor Regressansprüchen des Sozialamtes bewahren wollen, erstaunlich hoch. Das hiermit verbundene sozio-kulturelle Orientierungsmuster („frames“) – die Mehr-Generationen-Familie wird nicht als Risikogemeinschaft verstanden – dürfte insgesamt noch häufiger vorkommen, da es sich bei den Befragten mit der entsprechenden Antwort vermutlich nur um diejenigen mit zahlungsfähigen Eltern bzw. Kindern handelt.
- Aus anderen häufig als zutreffend angegebenen Antwortvorgaben lässt sich auf weitere „frames“ und „habits“ schließen, die sich in einer Verzichtshaltung oder in befürchtigtem Empfinden von Stigma äußern. Die Antwortkategorien sind aber teilweise ambivalent, so dass genaue Motiv des Befragten nicht immer klar wird. Wenn mehr als die Hälfte der Caritas-Klienten in verdeckter Armut meinen, für sich selbst sorgen zu können, kann dies als Stolz und Streben nach individueller Selbstbehauptung oder aber als Verzichtshaltung interpretiert werden.

¹⁴⁷ Vgl. Hauser/Hübinger (1993a), S. 123-125.

¹⁴⁸ Vgl. Hauser/Hübinger (1993a), S. 125.

- Um das Problem der Angst vor Stigmatisierung differenziert erfassen zu können, sind die Caritas-Klienten (in verdeckter Armut) direkt gefragt worden, ob sie im Falle eines HLU-Bezugs diesen verheimlichen wollten und gegebenenfalls gegenüber wem. Immerhin gut zwei Fünftel der Betroffenen meinten, dass jeder davon wissen könne; damit ist der Anteil derjenigen ohne Stigmatisierungsängste ungefähr doppelt so hoch wie nach der Studie von Hartmann (1981). Ob dies als Einstellungswandel interpretiert werden kann, ist aber eine offene Frage. Möglicherweise handelt es sich bei Personen, die eine Caritas-Beratungsstelle aufsuchen, um eine Gruppe mit vergleichsweise seltenem oder geringerem Empfinden von Stigma. Zudem ist angesichts der sensiblen Fragestellung nicht davon auszugehen, dass die Antworten immer ehrlich sind. Für die aber auch nach der Caritas-Studie größere Gruppe mit Geheimhaltungswünschen im Falle eines HLU-Bezugs zeigt sich, dass diese überwiegend gegenüber Nachbarn, Arbeitskollegen sowie Freunden/Bekannten bestehen, gegenüber Verwandten aber selten sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Grenzen des Wissens, sozio-kulturelle Orientierungsmuster, Überzeugungen und Verhaltensgewohnheiten wesentlich zur Erklärung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen beitragen, wobei das genaue Motiv allerdings nicht immer eindeutig auszumachen ist. Die jeweilige Bedingungskonstellation ist entscheidend dafür, ob ein Individuum in einer materiellen Notlage überhaupt einen bewussten, abwägenden Entscheidungsprozess durchläuft und gegebenenfalls welche Nutzen- und Kostenkomponenten in das Kalkül einbezogen werden. Die vorgelagerten Einflussfaktoren führen einerseits zu einer mehr oder weniger realistischen Einschätzung der materiellen Nutzen und Kosten und andererseits zu individuell sehr unterschiedlichen immateriellen Aspekten auf der Kostenseite.

11.4 Schlussfolgerungen

Die Auswertung ausgewählter Arbeiten zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen hat eine Vielzahl von Einflussfaktoren ergeben, deren Relevanz wegen methodischer Schwierigkeiten und Erfassungsproblemen allerdings nur teilweise und nur näherungsweise überprüft werden kann. Dennoch sind zentrale Hypothesen sowohl der Rational Choice Theory als auch handlungstheoretischer Ansätze in empirischen Untersuchungen bestätigt worden:

- Die Höhe des Nettoanspruchs als wesentlichste Nutzenkomponente (absolut oder in Relation zum Existenzminimum) ist negativ mit der Wahrscheinlichkeit einer Nicht-Inanspruchnahme korreliert.

- Das mit einem HLU-Bezug offenbar nach wie vor verbundene Stigma schreckt viele Bedürftige vom Gang zum Sozialamt ab. Dies ergibt sich aus Umfragen, mit denen direkt nach Gründen einer Nicht-Inanspruchnahme gefragt wurde, und auch ökonometrische Analysen auf der Basis von Proxy-Variablen deuten auf diesen Zusammenhang hin.
- Fehlende Kenntnisse und insbesondere falsche Informationen über einzelne Anspruchsvoraussetzungen führen häufig zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU. In diesem Zusammenhang ist die Argumentation der Kosten-Nutzen-Theorie, die Informationskosten würden von den Betroffenen als zu hoch empfunden, wenig überzeugend; denn wenn der Berechtigte glaubt, informiert zu sein, stellt sich die Frage weiterer Informationsaktivitäten nicht.
- Ein großer Teil der Berechtigten verzichtet auf eine finanzielle Besserstellung durch HLU, um unterhaltspflichtige Verwandte vor Regressforderungen des Sozialamtes zu bewahren. Diese Befürchtung dürfte nicht in jedem Fall zutreffend sein. Somit können auch hierbei unzureichende Kenntnisse des Sozialhilferechts, aber auch Fehleinschätzungen der materiellen Situation der Verwandten und des ihnen zustehenden Selbstbehalts zur Nicht-Inanspruchnahme führen.
- Schließlich führen auch Stolz und der Wunsch nach Unabhängigkeit zu einer Verzichtshaltung.

Diese Feststellungen basieren allerdings auf teilweise weit zurückliegenden Studien. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit die für die Vergangenheit festgestellten Ursachen nach wie vor maßgebend sind und ob sich bestimmte Problemkomplexe als dominant erweisen. Dazu werden zunächst gruppenspezifische Quoten der Nicht-Inanspruchnahme dargestellt. Sie geben zum Einen besondere Betroffenheiten wieder, und zum Anderen werden die Gruppierungskriterien bzw. Merkmale auch als Proxy-Variablen mit Bezug zu verhaltensrelevanten Einflussfaktoren definiert. Hierbei werden wieder Ergebnisse auf der Basis von EVS, SOEP und NIEP gegenübergestellt. Der Schwerpunkt der weiteren Analysen wird sich aber auf spezielle Fragen des NIEP beziehen, die in den beiden anderen Umfragen nicht erhoben wurden und in bevölkerungsrepräsentativen Erhebungen auch nicht in dieser Tiefe erhoben werden können. Es handelt sich um Fragen in der 5. und in der 6. Welle des NIEP (2001/2002) zur sozialen Herkunft, zu Wissen, Erfahrungen, Wahrnehmungen, Einstellungen, Empfindungen u. ä.. Sie wurden zum Teil an alle Befragten gerichtet – können also für Gruppen in verdeckter Armut sowie für die „Kontrollgruppe“ der HLU-Bezieher ausgewertet werden – und teilweise an (auch ehemalige) HLU-Bezieher und Nichtbezieher in analoger Form gestellt. Darüber hinaus enthält insbesondere die 6. Welle des NIEP Fragen an Nichtbezieher,

die zum Teil speziell für die vorliegende Untersuchung der verdeckten Armut eingebracht worden sind. Im NIEP sind also Themenbereiche mit direktem Bezug zu handlungstheoretischen Aspekten einbezogen, so dass es sich in herausragender Weise zur Analyse von Ursachen und Hintergründen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen eignet, zumal von einem vergleichsweise hohen Repräsentativitätsgrad ausgegangen werden kann.

Im Gegensatz zu den Darstellungen im vorhergehenden dritten Berichtsteil werden die Bezugseinheiten im Folgenden grundsätzlich Haushalte sein. Denn anders als bei der Darstellung des Ausmaßes und der Struktur verdeckter Armut, bei der alle betroffenen Personen (im Haushaltskontext) zu berücksichtigen sind, wird bei der Ursachenanalyse von nur einem Entscheidungsträger im Haushalt ausgegangen. Diese Annahme erscheint realistischer als die Unterstellung, es handle sich um eigenständiges und dennoch gleichgerichtetes Verhalten aller Personen im Haushalt.

12 Gruppenspezifische Quoten der Nicht-Inanspruchnahme nach Ergebnissen von EVS, SOEP und NIEP

12.1 *Ein einfacher methodischer Ansatz*

Bevor in Kapitel 13 Interviewangaben mit unmittelbarem Bezug zu potenziellen Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU untersucht werden, was nur auf der Basis des NIEP möglich ist, wird zunächst die Bedeutung hypothetischer Einflussfaktoren auf indirektem Wege eruiert. Wie in den meisten vorhergehenden Auswertungen werden Ergebnisse der EVS, des SOEP und des NIEP vergleichend gegenübergestellt. Die Differenzierung gruppenspezifischer Quoten der Nicht-Inanspruchnahme¹⁴⁹ – dabei beschränken wir uns im Folgenden auf das interne Basierungskonzept¹⁵⁰ – erfolgt nach sozio-ökonomischen Merkmalen, die sich in theoretischen Vorüberlegungen oder in früheren Studien als relevante Proxy-Variable für die letztlich sehr komplexen Bedingungskonstellationen herauskristallisiert haben. Dabei verzichten wir auf eine Modellschätzung und beschränken uns auf deskriptive Darstellungen.

Dieser einfache Ansatz hat gegenüber multivariaten Methoden den Nachteil, dass Beziehungen ohne Kontrolle weiterer Variablen ausgewiesen werden. Beispielsweise bleibt bei der Betrachtung der Quote der Nicht-Inanspruchnahme von Erwerbstätigenhaushalten der Einfluss der Höhe der nicht realisierten Ansprüche unberücksichtigt. Die deskriptive Analyse gruppenspezifischer Quoten der Nicht-Inanspruchnahme kann also potenzielle Ursachen des

¹⁴⁹ Haushalte in verdeckter Armut (nach der spezifischen Simulation) in Relation zu allen anspruchsberechtigten Haushalten (bekämpfte und verdeckte Armut).

¹⁵⁰ Die in den Nenner der Quoten eingehende bekämpfte Armut bezieht sich auf alle in der jeweiligen Datenbasis erfassten HLU-Empfänger, nicht nur auf die, denen nach der Simulation auch ein Anspruch zukommt.

beobachteten Verhaltens nicht direkt und nicht quantitativ erfassen, sondern lediglich auf indirektem Wege überprüfen, ob und inwieweit aus theoretischen Verhaltensannahmen besondere Betroffenheiten resultieren. Die alternative Analysemethode ist in einer Probit-Modellschätzung zu sehen, wie sie von Riphahn (2001) und Kayser/Frick (2000) durchgeführt worden ist. Damit wäre die Stärke potenzieller Ursachen einer Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU zwar quantifizierbar, mögliche Einflussfaktoren wären aber ebenfalls nur indirekt über Proxy-Variable zu operationalisieren. Dies ist bei den gegebenen, für unseren Zusammenhang sehr begrenzten Variablensets der EVS und des SOEP lediglich in der von Riphahn (2001) mit der EVS bzw. von Kayser/Frick (2000) mit dem SOEP praktizierten Weise möglich. Diese Ansätze würden aber – wie erste Probeauswertungen gezeigt haben – zu keinen neuen Erkenntnissen führen, die wesentlich über die in Kapitel 11.2 ausführlich dargestellten und diskutierten Ergebnisse hinausgehen. Zudem hat sich in einigen Tests bestätigt, dass die Werte, teilweise sogar die Vorzeichen der geschätzten Koeffizienten – also die quantitativen Effekte der potenziellen Ursachen – stark von der konkreten Definition der (unabhängigen) Modellvariablen¹⁵¹ sowie von dem Spektrum der insgesamt (indirekt) einbezogenen Einflussfaktoren¹⁵² abhängen. Als begrenzend für die Auswahl der zu berücksichtigenden unabhängigen Variablen wirken sich wiederum die recht geringen Fallzahlen der Haushalte, für die sich mit der spezifischen Simulation ein Anspruch ergeben hat, aus. Von daher wären die Ergebnisse schwer zu interpretieren, so dass der methodisch einfachen Deskription gruppenspezifischer Quoten der Nicht-Inanspruchnahme – trotz ihrer begrenzten Aussagefähigkeit – der Vorzug gegeben wird. Die in den verfügbaren Stichproben insgesamt nur geringen Fallzahlen der Haushalte in verdeckter Armut schränken freilich auch hier den Differenzierungsgrad der Analyse ein bzw. führen zu Ergebnissen mit hohem Fehlerspielraum.

¹⁵¹ Beispielsweise beeinflusst die Art, wie das Merkmal „Kinder im Haushalt“ als potenzielle verhaltensrelevante Variable operationalisiert wird – als dichotome (ja/nein) oder als kardinal skalierte (Kinderzahl) Variable –, die Koeffizienten auch von anderen Modellvariablen erheblich.

¹⁵² Dies hat sich sehr deutlich in der Analyse von Kayser/Frick (2000) hinsichtlich des Einflusses des Alters auf die Quote der Nicht-Inanspruchnahme gezeigt. Auch mit einer Probit-Analyse sind Scheinkorrelationen also nicht auszuschließen, zum Teil wegen vielfältiger Restriktionen der empirischen Basis und – davon nicht unabhängig – zum Teil wegen einer nicht adäquaten Modellbildung.

12.2 Beziehungen zwischen hypothetischen Erklärungsfaktoren und gruppenspezifischen Quoten der Nicht-Inanspruchnahme

12.2.1 Zur Bedeutung der Anspruchshöhe

Aus Kosten-Nutzen-Modellen ergibt sich als eine wesentliche erklärende Variable für die Quote der Nicht-Inanspruchnahme die Höhe des Nettoanspruchs (Bruttobedarf abzüglich des anzurechnenden Einkommens). Dabei wird davon ausgegangen, dass Anspruchsberechtigte den Aufwand der Leistungsbeantragung mit dem erwarteten Transfer vergleichen und nur bei lohnenden Beträgen die HLU beanspruchen. Demnach müsste die Quote der Nicht-Inanspruchnahme negativ mit der Anspruchshöhe korreliert sein. Da die Einstufung eines gegebenen Betrages als „lohnend“ oder „nicht lohnend“ auch von der Haushaltsgröße bzw. letztlich vom Bruttobedarf abhängig ist, sollte im vorliegenden Zusammenhang allerdings nicht die absolute, sondern eine relative Anspruchshöhe als Gruppierungskriterium gewählt werden. In Tabelle 20 wird die Eingangsthese eindrucksvoll bestätigt. Bei Nettoansprüchen von weniger als einem Zehntel des jeweiligen Bruttobedarfs zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts¹⁵³ liegt nach Ergebnissen aller drei Datenquellen die Quote der Nicht-Inanspruchnahme bei mehr als zwei Dritteln, im SOEP erreicht sie sogar fast drei Viertel. Sie liegt damit um 25 bis 30 Prozentpunkte über der Gesamtquote, die in der letzten Zeile von Tabelle 20 ausgewiesen ist¹⁵⁴. Demgegenüber gibt es in der Gruppe mit der höchsten Bedürftigkeit, also bei Ansprüchen von der Hälfte des Bruttobedarfs oder mehr, nur sehr wenige Berechtigte in verdeckter Armut; vielmehr nehmen nach Ergebnissen der EVS und des NIEP über 90% dieser Gruppe ihren Anspruch wahr, nach Ergebnissen des SOEP ca. 83%. Für die Gruppen zwischen den Extremen zeigt sich eine mit steigendem relativen Nettoanspruch deutlich und kontinuierlich sinkende Quote der Nicht-Inanspruchnahme, laut NIEP aber erst nach einem Anstieg auf fast vier Fünftel in der zweiten Größenklasse.

¹⁵³ Hier wurde auf den Bruttobedarf vor Zurechnung des pauschalen Zuschlags für einmalige Leistungen Bezug genommen, da letzterer faktisch nicht gewährt wird – vielmehr werden in bestimmten Bedarfsfällen Zuwendungen in der jeweils notwendigen Höhe gewährt – und lediglich der Berechnung des Aggregats der potenziellen fiskalischen Belastung dient. In das Kosten-Nutzen-Kalkül auf der Haushaltsebene dürften meist nur die erwarteten laufenden Leistungen eingehen; im Bedarfsfall werden zwar möglicherweise auch gesondert zu beantragende einmalige Leistungen für Kleidung, Hausrat o. ä. in die abwägenden Überlegungen einbezogen, derartige Bedarfsfälle sind aus unseren Daten aber nicht zu erkennen.

¹⁵⁴ Diese Quoten der Nicht-Inanspruchnahme insgesamt weichen von den im dritten Teil dieser Studie ausgewiesenen Quoten insofern ab, als sie sich auf Haushalte (bzw. den Entscheidungsträger im Haushalt) und nicht auf die Personen in diesen Haushalten bezieht.

Tabelle 20: Quoten der Nicht-Inanspruchnahme^a (in %) nach der (relativen) Höhe der HLU-Ansprüche^b – Ergebnis der spezifischen Simulation mit EVS, SOEP und NIEP^c

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

Relative Anspruchshöhe ^d von ... bis unter ...	EVS	SOEP	NIEP
– 0,10	67,6	72,9	68,6
0,10 – 0,20	57,9	60,4	78,6
0,20 – 0,30	33,9	57,2	42,6
0,30 – 0,50	(20,5)	42,6	54,7
0,50 u. m.	(6,1)	16,6	6,6
Alle	37,7	42,6	(43,1)

^a Bezugseinheiten: Haushalte.

^b Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^c Zur spezifischen Simulation vgl. Übersicht 4 und Tabelle 10.

^d Nettoanspruch in Relation zum Bruttobedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts (ohne Zuschlag für einmalige Leistungen).

Auch wenn die erwartete Korrelation also tatsächlich zu beobachten ist, bleibt doch im Auge zu behalten, dass einerseits auch relativ geringe Ansprüche von einem erheblichen Teil der Berechtigten realisiert werden und andererseits einige Betroffene vergleichsweise hohe Beträge nicht in Anspruch nehmen. Dies kann vielfältige Ursachen haben. Bei gegebenem relativen Nettoanspruch variiert der Aufwand einer HLU-Beantragung sicher stark – sei es durch unterschiedliche Wege- und Informationskosten, unterschiedliche Fähigkeiten im Umgang mit Formularen etc. oder durch verschiedene immaterielle Kosten, beispielsweise infolge von Stigma oder Scham, als bedürftig erkannt zu werden. Auch der aus einem bestimmten relativen Nettoanspruch resultierende Nutzen ist individuell verschieden, und zwar nicht nur infolge differierender Präferenzen bzw. Nutzenfunktionen, sondern auch wegen Unterschieden in der erwarteten Dauer der Armutsphase bzw. eines HLU-Bezugs. So kann es für einen jungen Menschen zwischen dem Ende seiner Berufsausbildung und dem Beginn eines bereits vertraglich gesicherten Arbeitsverhältnisses sinnvoll erscheinen, seinen Lebensunterhalt trotz eines hohen Nettoanspruchs in der kurzen Übergangsphase über einen Kredit zu finanzieren anstatt das Sozialamt aufzusuchen, sofern er den Zeitaufwand und Unannehmlichkeiten scheut. Neben diesen verschiedenen Kosten- und Nutzen-Aspekten dürften aber auch individuell unterschiedlich ausgeprägte „constraints“, „frames“, „beliefs“ und „habits“ (vgl. Übersicht 6 in Kapitel 11.1) für das – bei gegebenem relativen Nettobedarf – nicht einheitliche Verhalten maßgeblich sein. Beispielsweise ist es denkbar, dass falsche Vorstellungen über Restriktionen des Leistungsrechts – die Überzeugung einer späteren Rückzahlungspflicht,

einer Anrechnung von Erziehungsgeld – oder verhaltensleitende Prägungen – „man ist für sich selbst verantwortlich“ –, von einer Inanspruchnahme hoher Beträge abhalten.¹⁵⁵ Auf die Verbreitung derartiger Verhaltensmotive wird an späterer Stelle (Kapitel 13) eingegangen.

12.2.2 Zur Bedeutung von Haushaltskonstellationen

Die Bedeutung der relativen Anspruchshöhe als herausragender Proxy-Variable für die Hypothesen des Kosten-Nutzen-Modells hat sich also als groß erwiesen (Tabelle 20), die beobachtbaren individuellen Verhaltesweisen lassen sich aber nicht ausschließlich darauf zurückführen. Dies gilt noch stärker, wenn die Quoten der Nicht-Inanspruchnahme nach Merkmalen mit nur schwachem und/oder ambivalentem Bezug zu einer potenziellen Ursache differenziert werden. So wird für Haushalte mit Kindern häufig angenommen, dass eine materielle Notlage eher als solche wahrgenommen wird als von Alleinstehenden und Paar-Haushalten ohne Kinder, und dass gegebenenfalls der Bedarf als vergleichsweise dringlich empfunden wird. Es wird also davon ausgegangen, dass eine der Kosten-Nutzen-Abwägung vorgelagerte Grundvoraussetzung für eine Inanspruchnahme von HLU in Haushalten mit Kindern vergleichsweise häufig erfüllt ist und zudem der Nutzen einer Inanspruchnahme *ceteris paribus* höher bewertet wird als in Haushalten ohne Kinder. Innerhalb der Haushalte mit Kindern sollte zudem zwischen Paaren und Alleinerziehenden differenziert werden, da für Letztere vergleichsweise geringe immaterielle Kosten infolge von Stigma angenommen werden – in unserer Gesellschaft werden Transferleistungen an alleinstehende Mütter durchaus akzeptiert, da ihnen eine Vollzeiterwerbstätigkeit nicht unbedingt zugemutet bzw. die weitgehend faktisch unmögliche Vereinbarkeit mit den Betreuungs- und Erziehungsaufgaben eingesehen wird. Demnach ist mit einer geringen Quote der Nicht-Inanspruchnahme von Familien mit Kindern und insbesondere von Alleinerziehenden zu rechnen. Dieser Überlegung steht aber entgegen, dass bei Erwerbstätigenhaushalten – in denen ja typischerweise Kinder leben – von vergleichsweise hohen Kosten einer HLU-Beantragung (Zeitaufwand), von einer verbreiteten Unkenntnis der Möglichkeit ergänzender HLU sowie möglicherweise auch von der (individualistischen) Grundeinstellung, jeder müsse für sich selbst sorgen, auszugehen ist. Derartige Konstellationen würden die Quote der Nicht-Inanspruchnahme dieser Gruppe tendenziell erhöhen. Auch die Annahme einer höheren Quote der Nicht-Inanspruchnahme von Haushalten ohne Kinder gegenüber Haushalten mit Kindern ist mit Blick auf die Heterogenität der Ersteren bezüglich der Lebensabschnittphasen bzw. des Alters und des Erwerbsstatus zu relativieren. So gelten in der Literatur insbesondere ältere Bedürftige als beeinflusst von falschen Vorstellungen über

¹⁵⁵ Umgekehrt können auch falsche Vorstellungen über die „Großzügigkeit“ des Sozialhilfesystems oder eine fordernde Grundeinstellung zur Inanspruchnahme faktisch geringer Beträge führen.

die Bedingungen der HLU, von Befürchtungen über eine Regresspflicht ihrer Kinder, von Scham und von einer bescheidenen Grundhaltung. Falls jüngere Bedürftige umgekehrt vergleichsweise gut informiert und von einem größeren Selbstbewusstsein geprägt sind, trifft die These einer hohen Quote der Nicht-Inanspruchnahme von Alleinstehenden und Paaren ohne Kinder auf sie möglicherweise nicht zu.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen werden in Tabelle 21 gruppenspezifische Quoten der Nicht-Inanspruchnahme nicht allein nach Haushaltstypen¹⁵⁶, sondern nach Merkmalskombinationen ausgewiesen. Im oberen Block der Tabelle sind Paare ohne Kinder sowie Alleinstehende zusätzlich nach dem Alter, Letztere darüber hinaus nach dem Geschlecht differenziert, während für Haushalte mit Kindern auf eine entsprechende Unterscheidung verzichtet wurde. Im unteren Block der Tabelle 21 erfolgt demgegenüber eine weitere Unterteilung der Haushaltstypen nach dem Erwerbsstatus des Haushaltsvorstandes. Die selbst bei diesem begrenzten Differenzierungskonzept in vielen Gruppen zu kleinen Fallzahlen lassen zwar nur wenige statistisch gesicherte Aussagen zu, dennoch sind einige allgemeine Schlussfolgerungen möglich.

Zunächst lässt sich feststellen, dass bei Haushalten ohne Kinder zwar nicht grundsätzlich, aber doch überwiegend von einer vergleichsweise hohen Quote der Nicht-Inanspruchnahme ausgegangen werden kann. Eine überdurchschnittliche Quote der Nicht-Inanspruchnahme zeigt sich für ältere alleinstehende Frauen (ab 60 Jahren) – und zwar insbesondere in EVS und SOEP –, abgeschwächt auch für alleinstehende Frauen unter 60 Jahren, sowie bei Berücksichtigung des Erwerbsstatus (unterer Block in Tabelle 21) für alle Alleinstehenden mit Ausnahme der Teilgruppe der Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen. Dabei sind die Abstände zur gesamtdurchschnittlichen Quote im NIEP meist am geringsten. Aus der EVS und – weniger deutlich sowie mit Einschränkungen hinsichtlich der Signifikanz – aus dem NIEP ergibt sich eine besonders hohe Betroffenheit von verdeckter Armut bei den erwerbstätigen Alleinstehenden – und zwar bei laut EVS ebenfalls überdurchschnittlichen relativen Ansprüchen¹⁵⁷ –, während sich aus dem SOEP für die alleinstehenden Rentner/innen weit überdurchschnittliche Quoten der Nicht-Inanspruchnahme ergeben. Für Paare ohne Kinder der beiden Altersgruppen bzw. der vier Typen des Erwerbsstatus sind keine gesicherten und zum Teil gegensätzliche Ergebnisse aus EVS, SOEP und NIEP abzuleiten, tendenziell fallen die Quoten der Nicht-Inanspruchnahme aber auch hier überdurchschnittlich aus.

¹⁵⁶ Bei der Typisierung gelten als Kinder nur diejenigen unter 18 Jahren.

¹⁵⁷ Der Nettobedarf der erwerbstätigen Alleinstehenden beläuft sich auf ca. 23% des Bruttobedarfs zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts – er ist damit höher als bei allen anderen Alleinstehenden –, während er für alle Haushalte in verdeckter Armut nach der spezifischen EVS-Simulation nur ca. 14% beträgt.

Tabelle 21: Gruppenspezifische Quoten der Nichtinanspruchnahme^a zustehender HLU (in %) nach Haushaltskonstellationen^b – Schätzungen auf der Basis von EVS, SOEP und NIEP mit der jeweils spezifischen Simulation^c

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	EVS	SOEP	NIEP
Alle	37,7	42,6	42,4
Kombination Haushaltstyp / Alter des Haushaltsvorstandes (HHV)			
Alleinstehende Frau ab 60 Jahren	51,0	65,5	48,4
Alleinstehender Mann ab 60 Jahren	((21,8))	((60,6))	(35,0)
Paar ohne Kind, HHV ab 60 Jahren	(62,8)	((60,5))	((11,8))
Alleinstehende Frau unter 60 Jahren	46,9	(53,0)	44,3
Alleinstehender Mann unter 60 Jahren	34,3	37,9	43,7
Paar ohne Kind, HHV unter 60 Jahren	(36,4)	(88,3)	(87,3)
Paar mit Kind(ern)	48,4	29,4	42,1
Alleinerziehende(r)	18,2	18,6	34,0
Sonstiger Haushaltstyp	(20,4)	37,5	(68,5)
Kombination Haushaltstyp / Erwerbsbeteiligung des HHV			
Alleinstehende(r)			
- erwerbstätig	89,0	(42,4)	(63,4)
- arbeitslos	42,1	(46,2)	39,3
- Rentner(in) / Pensionär(in)	48,1	64,4	48,2
- aus sonst. Gründen nicht erwerbstätig	((15,0))	((43,7))	(45,9)
Paar ohne Kind			
- HHV erwerbstätig	(60,7)	(87,9)	((100,0))
- HHV arbeitslos	((23,8))	((89,0))	(79,7)
- HHV Rentner(in) / Pensionär(in)	(51,4)	((60,5))	((10,3))
- HHV aus sonst. Gründen nicht erwerbstätig	((50,6))	((100,0))	((100,0))
Paar mit Kind(ern)			
- HHV erwerbstätig	59,8	(30,8)	62,0
- HHV arbeitslos	(44,0)	(34,8)	28,9
- HHV aus sonst. Gründen nicht erwerbstätig	((36,3))	(24,3)	(18,5)
Alleinerziehende(r)			
- erwerbstätig	(34,2)	(40,9)	54,1
- arbeitslos	(22,1)	(16,3)	48,4
- aus sonst. Gründen nicht erwerbstätig	(8,7)	(8,5)	17,7
Sonstiger Haushaltstyp	(20,4)	37,5	(68,5)

^a Bezugseinheiten: Haushalte.

^b Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30; -: kein Fall.

^c Zur spezifischen Simulation vgl. Übersicht 4 und Tabelle 10.

Für die Haushalte mit Kindern scheint nur das Ergebnis hinsichtlich der Alleinerziehenden eindeutig zu sein. Aus allen drei Datenquellen ergibt sich für diese Gruppe eine weit unterdurchschnittliche Quote der Nicht-Inanspruchnahme (18,2% (EVS) bzw. 18,6% (SOEP) bzw. 34% (NIEP)), wobei der Abstand gegenüber der Gesamtquote im SOEP am größten, im NIEP am geringsten ist. Demgegenüber zeigen sich widersprüchliche Ergebnisse für die Paare mit Kindern. Laut EVS sind sie weit überdurchschnittlich von verdeckter Armut betroffen – was den Eingangsthesen auf den ersten Blick widerspricht –, laut NIEP durchschnittlich und laut SOEP stark unterdurchschnittlich. Bei der Interpretation dieser SOEP-Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass in dieser Datenbasis die Paare mit Kindern unter den HLU-Empfängern deutlich überrepräsentiert sind – dies hat sich aus der Gegenüberstellung mit der Sozialhilfestatistik ergeben (Tabelle 2 im ersten Teil des Berichts) –, so dass möglicherweise von daher die gruppenspezifische Quote der Nicht-Inanspruchnahme nach unten verzerrt wird und die Diskrepanz zum EVS- bzw. NIEP-Ergebnis tendenziell erklärt.

Die weitere Untergliederung der Haushalte mit Kindern nach der Erwerbsbeteiligung des Haushaltsvorstandes zeigt eine Annäherung an die Eingangsthesen. Laut EVS und NIEP nehmen insbesondere Paarhaushalte mit Kindern bei Erwerbstätigkeit des Haushaltsvorstands eine zustehende HLU nicht in Anspruch, die mit arbeitslosem oder aus sonstigen Gründen nichterwerbstätigem Haushaltsvorstand dagegen ungefähr durchschnittlich (EVS) bzw. stark unterdurchschnittlich (NIEP). Die im Falle von Kindern im Haushalt verstärkte Dringlichkeit eines Bedarfs wird also durch eine Zurückhaltung von Erwerbstätigen bei der Geltendmachung von HLU-Ansprüchen zum Teil kompensiert, wobei das Verhalten der Erwerbstätigen – wie bereits erwähnt – auf Kosten-Nutzen-Kalkülen (hohe Zeitkosten und/oder relativ geringe Nettoansprüche), aber auch auf falschen Grundannahmen oder individualistischen Grundüberzeugungen beruhen kann. Der Aspekt eines vergleichsweise geringen Nutzens einer HLU-Beantragung scheint allerdings für diese Gruppe nicht relevant zu sein. Denn nach Ergebnissen der EVS ist der relative Nettoanspruch der verdeckt armen Paarhaushalte mit Kind(ern) und mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand leicht überdurchschnittlich¹⁵⁸.

Der Einfluss des Erwerbsstatus zeigt sich auch sehr deutlich bei den Alleinerziehenden. Deren insgesamt weit unterdurchschnittliche Quote der Nicht-Inanspruchnahme ist auf die Teilgruppen der arbeitslosen bzw. insbesondere der aus sonstigen Gründen nichterwerbstätigen Alleinerziehenden zurückzuführen, während für die Erwerbstätigen unter ihnen eine nur

¹⁵⁸ Er beträgt knapp 16% gegenüber gut 14% insgesamt. Für Paare mit Kind(ern) und arbeitslosem Haushaltsvorstand macht der Nettoanspruch dagegen im Durchschnitt nur gut 13% des Bruttobedarfs zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts aus, für Paare mit Kind(ern) und aus sonstigen Gründen nichterwerbstätigem Haushaltsvorstand freilich mit fast 19% wesentlich mehr.

marginal unterdurchschnittliche (EVS und SOEP) bzw. sogar überdurchschnittliche (NIEP) Quote der Nicht-Inanspruchnahme festzustellen ist. Die trotz dieser Unterschiede zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen insgesamt hohe Inanspruchnahme zustehender HLU unter den Alleinerziehenden scheint aber nicht generell auf materielle Kosten-Nutzen-Erwägungen zurückzuführen zu sein. Denn die relative Transferhöhe der erwerbstätigen und arbeitslosen HLU-Bezieher unter den Alleinerziehenden ist laut EVS unterdurchschnittlich, bei den aus sonstigen Gründen nichterwerbstätigen Alleinerziehenden liegt sie freilich wesentlich über dem Durchschnitt der bekämpften Armut.¹⁵⁹ Die Bedeutung des monetär bewerteten, unmittelbaren Nutzens erweist sich also auch für das Inanspruchnahmeverhalten der Alleinerziehenden nicht als vorrangig oder dominant, vielmehr scheint den bereits diskutierten subjektiven Aspekten ein größeres Gewicht zuzukommen.

12.2.3 Zur Bedeutung von weiteren Proxy-Variablen

Eine in der Literatur hervorgehobene subjektive Komponente innerhalb der Vielzahl verhaltensrelevanter Einflussfaktoren sind Stigmatisierungsängste. Diese können sowohl als dem Kosten-Nutzen-Kalkül vorgelagerter Faktor – Verbindung von HLU-Bezug mit starkem Stigma als Folge von sozio-kulturellen Orientierungsmustern („frames“) mit der Folge grundsätzlicher Ablehnung eines Transferbezugs – als auch als immaterielles Kostenelement eingeordnet werden. Die Bedeutung von Stigma wird meist für kleine Wohnorte als wesentlich größer angenommen – hier kennt und beobachtet man sich gegenseitig – als für Städte mit ihrer größeren Bevölkerungsfluktuation und Anonymität. Eine Auswertung der EVS 1998 nach *Gemeindegrößenklassen* bestätigt diese These tendenziell. Wie aus Tabelle 22 hervorgeht, ist die Quote der Nicht-Inanspruchnahme in Gemeinden mit bis zu 100.000 Einwohnern überdurchschnittlich, in größeren Gemeinden dagegen unterdurchschnittlich. Bei weiterer Untergliederung des Bereichs der kleinen und mittleren Gemeinden (unter 5.000, 5.000 bis unter 20.000, 20.000 bis unter 100.000 Einwohner) zeigt sich allerdings keine eindeutige Korrelation, die Beziehung zwischen Gemeindegrößenklasse und Quote der Nicht-Inanspruchnahme ist also nicht sehr stark. Dies war zu erwarten, da der Einfluss der gewählten Variable von einer Vielzahl weiterer Bestimmungsgründe für das Inanspruchnahmeverhalten überlagert wird, die – wie in Kapitel 12.1 ausgeführt – in den Darstellungen nicht kontrolliert werden. Zudem erfasst die Gemeindegrößenklasse das Wohnumfeld nur ungenau; so ist es denkbar, dass in überwiegend von der gehobenen Mittelschicht bewohnten Gegenden einer

¹⁵⁹ Im Durchschnitt aller in der EVS erfassten HLU-Bezieher macht der empfangene Transfer gut 43% des errechneten Bruttobedarfs zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts aus. In der Gruppe der Alleinerziehenden liegt die Relation bei nur 37% bzw. 22% im Falle von Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit, aber bei 56% im Falle von sonstiger Nichterwerbstätigkeit.

Großstadt die Gefahr einer Stigmatisierung größer ist als im Zentrum einer Gemeinde mit knapp 100.000 Einwohnern.

Tabelle 22: Gruppenspezifische Quoten der Nicht-Inanspruchnahme^a zustehender HLU (in %) nach sonstigen Haushaltsmerkmalen^b – Schätzungen auf der Basis von EVS, SOEP und NIEP mit der jeweils spezifischen Simulation^c

- Nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand -

	EVS	SOEP	NIEP
Alle	37,7	42,6	42,4
Gemeindegrößenklasse			
unter 5.000	43,9	-	-
5.000 bis unter 20.000	47,4	-	-
20.000 bis unter 100.000	42,9	-	-
100.000 bis unter 500.000	32,1	-	-
500.000 und mehr	28,7	-	-
Wohnstatus			
Mieter	36,9	43,5	41,4
Eigennutzer	(53,2)	(40,4)	(62,9)
Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss des HHV			
Hochschul-, Fachhochschul- oder Ingenieurschulabschluss	37,5	((48,3))	(65,8)
Abschluss einer Ausbildung an einer Fach-, Meister-, Technikerschule, Berufs- oder Fachakademie	33,1	(41,1)	((100,0))
Lehrabschluss oder gleichwertiger Berufsfachschulabschluss	38,4	34,6	44,0
Kein beruflicher Abschluss (bzw. in EVS auch Abschluss eines beruflichen Praktikums o. ä.)	34,8	(42,9)	29,5
Zahl der Kinder unter 8 Jahren			
1 Kind	34,2	10,9	32,6
2 und mehr Kinder	(27,5)	(21,5)	51,8
Zahl der Kinder unter 16 Jahren			
1 Kind	31,8	17,1	41,5
2 Kinder	28,3	37,4	43,5
3 und mehr Kinder	(35,0)	(17,6)	13,5
Verschuldung			
Negatives Nettogeldvermögen	33,8	-	-
Positives Nettogeldvermögen	38,3	-	-

^a Bezugseinheiten: Haushalte.

^b Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30; - : Variable im Datensatz nicht vorhanden.

^c Zur spezifischen Simulation vgl. Übersicht 4 und Tabelle 10.

Eine weitere Variable aus dem Bereich Wohnen, der *Status als Mieter oder Eigennutzer*, wird zur Approximation anderer Einflüsse auf das Inanspruchnahmeverhalten herangezogen – nämlich von Grenzen des Wissens (individueller kognitiver Hintergrund) oder gewachsenen Überzeugungen („beliefs“) sowie von Nutzenaspekten. Unter theoretischen Gesichtspunkten ist im Falle von selbstgenutztem Wohneigentum tendenziell mit einer höheren Quote der Nicht-Inanspruchnahme zu rechnen. So wird bei Eigennutzern unterhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums häufig von einem eher kurzfristigen finanziellen Engpass ausgegangen – der dem Aufwand der Transferbeantragung gegenüberstehende erwartete Nutzen ist unter dieser Voraussetzung also vergleichsweise gering. Für die nicht unbedeutende Teilgruppe der Eigennutzer mit einem bescheidenen geerbten Eigenheim dürfte das Immobilieneigentum allerdings kein zutreffendes Indiz für eine hohe Einkommenserzielungskapazität sein. Von größerer Bedeutung für eine Nicht-Inanspruchnahme ist daher wohl die wahrscheinlich weit verbreitete Annahme, Immobilieneigentum schließe grundsätzlich einen HLU-Anspruch aus. Eine Überprüfung dieser Hypothesen kann auf der Basis der vorliegenden Daten allerdings nur zu Ergebnissen mit erheblichem Fehlerspielraum führen, da die Fallzahlen der Eigennutzer, die nach den spezifischen Simulationen einen Anspruch auf HLU haben und diesen nicht realisieren, sehr gering sind. Unter diesem Vorbehalt weisen die EVS- und die NIEP-Ergebnisse erwartungsgemäß auf eine weit überdurchschnittliche Quote der Nicht-Inanspruchnahme hin (53,2% bzw. 62,9%), während laut SOEP keine besondere Betroffenheit der Eigennutzer gegenüber den Mietern festzustellen ist.

Unterschiede in Kognition, gewachsenen Überzeugungen und erwartetem Nutzen können sich auch in entsprechend unterschiedlichen Quoten der Nicht-Inanspruchnahme einzelner *Bildungsgruppen* widerspiegeln, wobei die Einflussrichtung des höchsten beruflichen Ausbildungsabschlusses des Haushaltsvorstands als der verfügbaren Proxy-Variablen allerdings theoretisch nicht eindeutig ist. Einerseits kann das Niveau der formalen Bildung positiv mit dem Informationsstand bezüglich der gesetzlichen Regelungen der Sozialhilfe und einem Bewusstsein individueller Rechte (als Pendant zu den Pflichten) gegenüber der Gesellschaft korreliert sein, was zu einer negativen Korrelation mit der Quote der Nicht-Inanspruchnahme führen müsste. Andererseits ist die Dauer der Hilfebedürftigkeit – und damit der erwartete Nutzen eines HLU-Antrags – aber wahrscheinlich tendenziell umso geringer, je höher die Qualifikation und damit die Einkommenserzielungskapazität des Betroffenen ist. Dies bewirkt eine mit zunehmendem formalen Bildungsabschluss steigende Quote der Nicht-Inanspruchnahme. Nach Ergebnissen der EVS scheinen sich die Effekte dieser Einflussfaktoren zu kompensieren, da sich keine systematischen Unterschiede zwischen den nach dem Berufsbildungsab-

schluss differenzierten Quoten zeigen. Auch aus dem SOEP ergibt sich keine eindeutige Korrelation, vielmehr der Hinweis auf eine unterdurchschnittliche Quote der Nicht-Inanspruchnahme im Falle eines Lehrabschlusses und einer größeren Bedeutung von verdeckter Armut in darüber und darunter liegenden Bildungsgruppen. Aus dem NIEP wiederum ergibt sich eine positive Korrelation zwischen dem formalen Bildungsniveau und der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU – bei allerdings, wie im SOEP, großer Fehlermarge. Die verfügbaren Daten führen also zu keinem eindeutigen Ergebnis.

Wie bereits im Zusammenhang mit der Differenzierung nach Haushaltskonstellationen ausgeführt (Kapitel 12.2.2), ist im Falle von Kindern im Haushalt unter theoretischen Gesichtspunkten mit vergleichsweise niedrigen Quoten der Nicht-Inanspruchnahme zu rechnen. Dies kann mit Blick auf das geringere Stigma insbesondere bei Familien mit kleinen Kindern angenommen werden. Denn hier müssen in besonders hohem Maße Betreuungs- und Erziehungsaufgaben erfüllt werden, so dass eine fehlende oder eingeschränkte Erwerbsbeteiligung eines Elternteils – meist der Mutter – bzw. des alleinerziehenden Elternteils und entsprechender Transferbedarf gesellschaftlich akzeptiert wird. Um diesem Einfluss auf das Inanspruchnahmeverhalten nachzugehen, ist im unteren Teil der Tabelle 22 die Familien nach dem *Alter der Kinder* – unter 8 Jahren bzw. unter 16 Jahren, unabhängig vom Haushaltstyp – differenziert worden, wobei die Familien mit kleinen Kindern eine Teilgruppe der zweiten Gruppe sind. Aber lediglich die SOEP-Ergebnisse entsprechen eindeutig der Ausgangshypothese. Für Familien mit Kindern unter 16 Jahren zeigen sich grundsätzlich unterdurchschnittliche Quoten der Nicht-Inanspruchnahme, die im Falle von einem oder mehreren Kindern unter 8 Jahren im Haushalt mit 10,9% bzw. 21,5% nochmals deutlich niedriger sind als für die Gesamtgruppe dieser Familien. Allerdings scheint die Nicht-Inanspruchnahme bei mehreren Kindern tendenziell größer zu sein als bei nur einem Kind, was nicht unbedingt zu erwarten war. Möglicherweise wirken sich hier weitere Einflussfaktoren aus, beispielsweise ein geringerer Anteil von Alleinerziehenden unter den Familien mit mehreren Kindern im Vergleich zu den Ein-Kind-Familien. Im Gegensatz zu diesen SOEP-Ergebnissen resultiert aus der EVS zwar eine etwas geringere Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU im Falle von zwei Kindern im Vergleich zu Familien mit nur einem Kind, das Inanspruchnahmeverhalten erscheint aber als weitgehend unabhängig davon, ob auch Kinder unter 8 Jahren im Haushalt leben oder nur ältere Kinder. Ein wieder anderer Eindruck ergibt sich aus dem NIEP. Bei einem Kind unter 8 Jahren im Haushalt liegt die Quote der Nicht-Inanspruchnahme entsprechend der theoretischen Annahme deutlich unter dem Durchschnitt (32,6%), bei einem Kind unter 16 Jahren gleicht sie dagegen ungefähr dem Durchschnitt (41,5% gegenüber 42,4%), und bei zwei Kin-

dern erreicht sie entgegen den Eingangshypothesen überdurchschnittliche Werte – insbesondere bei mehreren Kindern unter 8 Jahren, was den a priori angestellten Überlegungen völlig widerspricht. Aus der Annahme, dass Kinder im Haushalt die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme zustehender HLU erhöhen, kann also nicht auf eine generell vergleichsweise geringe Betroffenheit von verdeckter Armut geschlossen werden. Dies haben die teilweise gegensätzlichen Ergebnisse von EVS, SOEP und NIEP gezeigt. Damit ist freilich keineswegs die Relevanz der Verhaltensannahme widerlegt, da ihre Auswirkung wahrscheinlich lediglich von anderen Einflussfaktoren überdeckt wird; darauf deuten jedenfalls die Ergebnisse vorliegender multivariater Analysen hin¹⁶⁰.

Schließlich ist mit Tabelle 22 der Frage nachgegangen worden, ob verschuldete Haushalte in höherem Maße zustehende HLU in Anspruch nahmen als Haushalte mit positiver Vermögensbilanz, wobei das Immobilienvermögen und darauf lastende Verbindlichkeiten unberücksichtigt geblieben sind. Denn es ist denkbar, dass Haushalte mit Verbindlichkeiten insbesondere aus Konsumentenkrediten, die größer als eventuell vorhandene Ersparnisse sind, einen stärkeren finanziellen Druck empfinden und deshalb eher zum Sozialamt gehen und beispielsweise Stigmatisierung ertragen als Haushalte mit einer – wenn auch geringen – finanziellen Reserve. Aus den Daten der EVS ergibt sich aber nur ein marginaler Unterschied – freilich in der erwarteten Richtung – zwischen den Quoten der Nicht-Inanspruchnahme der beiden Gruppen. Die Geldvermögensposition ist also keine geeignete Proxy-Variable zur Beschreibung des Inanspruchnahmeverhaltens. Dies kann – abgesehen von der Vielzahl der weiteren, nicht kontrollierten Einflussfaktoren – auch auf die in anderem Zusammenhang bereits dargestellte Neigung einiger Anspruchsberechtigter, ihre offenbar als kurzfristig eingestufte Notlage mit Krediten oder durch Abbau eines kleinen Sparguthabens zu überbrücken, zurückgeführt werden. Dieses Verhalten einer Teilgruppe – dem verschiedenartige Motive zugrunde liegen können¹⁶¹ – kompensiert tendenziell die Ausgangsthese.

12.3 Schlussfolgerungen über besondere Betroffenheiten von verdeckter Armut

Die in den Tabelle 20 bis 22 ausgewiesenen gruppenspezifischen Quoten der Nicht-Inanspruchnahme haben *teilweise die theoretisch erwarteten Korrelationen* mit Proxy-Variablen ergeben. So folgt aus allen drei verwendeten Datenquellen,

¹⁶⁰ Vgl. Kayser/Frick (2000), S. 24, die das SOEP als Datenquelle verwenden. Bei Riphahn (2001), S. 394-396 wird dies auf der Basis der EVS allerdings nur für Alleinerziehende generell, für Alleinerziehende mit mindestens einem Kind unter 7 Jahren sowie für alle Haushalte mit kleinen Kindern (unter 7 Jahren) nachgewiesen.

¹⁶¹ So kann das erforderliche Basiswissen fehlen – beispielsweise ist der Berechtigte überzeugt, eine empfangene Hilfe bei späterer Besserstellung an den Staat zurückzahlen zu müssen –, Stolz auf die eigene Unabhängigkeit kann einer Inanspruchnahme entgegenstehen oder die mit der Antragstellung verbundenen Kosten werden als zu hoch im Vergleich zu den erwarteten Nutzen bewertet.

- dass entsprechend den Annahmen des Kosten-Nutzen-Modells der Anteil der verdeckten Armut an allen Anspruchsberechtigten mit steigender relativer Anspruchshöhe (Bezug: Bruttobedarf zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts) zurückgeht;
- dass entsprechend den Annahmen über alters- oder kohortenabhängige Verhaltensweisen ältere alleinstehende Frauen (ab 60 Jahren) mit HLU-Anspruch überdurchschnittlich von verdeckter Armut betroffen sind;
- dass bei Alleinerziehenden entsprechend der Annahme eines für diese Gruppe geringen Stigmaeffekts von HLU-Bezug der Anteil der verdeckt armen Haushalte an den Anspruchsberechtigten vergleichsweise gering ist,
- und dass in Städten ein HLU-Anspruch eher realisiert wird als in kleineren Gemeinden, was der Hypothese eines vergleichsweise geringen Stigmaeffekts infolge der verbreiteten Anonymität entspricht.

Andererseits sind die *Ergebnisse* in mehrfacher Hinsicht *widersprüchlich* und zum Teil in sich nicht konsistent. So zeigen sich

- für anspruchsberechtigte Paarhaushalte mit Kindern keine eindeutig unterdurchschnittlichen Betroffenheiten von verdeckter Armut, welche die Annahme einer bei Kindern erhöhten Dringlichkeit des Bedarfs widerspiegeln würden;
- und dementsprechend auch für Haushalte ohne Kinder uneinheitliche Ergebnisse – mit Ausnahme der alleinstehenden Frauen, für die generell überdurchschnittliche Quoten der Nicht-Inanspruchnahme resultieren;
- auch für Arbeitslose teilweise überdurchschnittliche, teilweise unterdurchschnittliche Quoten der Nicht-Inanspruchnahme.

Durch die Berücksichtigung des Erwerbsstatus des Haushaltsvorstandes in die Haushaltstypisierung können Abweichungen gegenüber theoretisch erwarteten Ergebnissen teilweise erklärt werden. So scheint das bei Erwerbstätigen zu beobachtende zurückhaltende Inanspruchnahmeverhalten tendenziell dominant gegenüber anderen Einflussfaktoren zu sein; beispielsweise ist die überdurchschnittliche (EVS) bzw. durchschnittliche (NIEP) Nicht-Inanspruchnahme unter den anspruchsberechtigten Paarhaushalten mit Kindern auf die große Teilgruppe mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand zurückzuführen. Die Analyse der zahlreichen Proxy-Variablen lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass verdeckte Armut für alle sozio-ökonomischen Gruppen in erheblichem Ausmaß feststellbar ist und dass sich aus den vorliegenden Daten nur wenige Gruppen mit besonderer Betroffenheit von verdeckter Armut herauskristallisieren lassen. Die für das Inanspruchnahmeverhalten maßgeblichen Bedingungs-

konstellationen sind offensichtlich zu komplex, als dass sich eindeutige Strukturen herausbilden könnten.

13 Spezifische empirische Analysen auf Basis des NIEP

13.1 Fragestellungen und Vorgehensweise

Die Untersuchung gruppenspezifischer Quoten der Nicht-Inanspruchnahme hat zu ambivalenten Ergebnissen geführt. Sie hat zudem die Frage nach den Hintergründen und Motiven des beobachteten Verhaltens zwangsläufig offengelassen, da dieser nur auf der Basis besonderer Erhebungen nachgegangen werden kann. Einzelne Wellen des NIEP sind in diesem Sinne spezielle Datenquellen, da im Vorfeld der vorliegenden Studie bzw. während der Projektlaufzeit zusätzliche Fragen eingebracht und erhoben worden sind, die auf Grund theoretischer Zusammenhänge als relevant erachtet wurden. Dabei handelt es sich

- zum Einen um Fragen zu Erfahrungen, Einstellungen, Wahrnehmungen sowie zum familialen Kontext außerhalb des eigenen Haushalts, die an alle Teilnehmer des NIEP gerichtet wurden, so dass eine Gegenüberstellung von Haushalten in verdeckter Armut mit HLU-Beziehern möglich ist (vgl. Kapitel 13.2);
- und zum Anderen um Vertiefungsfragen an Haushalte, die keine HLU beziehen (vgl. Kapitel 13.3).

Auf diesem Wege wird der Versuch unternommen, die Bedeutung der in handlungstheoretischen Modellen hervorgehobenen Ursachenkomplexe der „constraints“, „frames“, „beliefs“ und „habits“ ansatzweise zu überprüfen. Diese sind eventuellen Kosten-Nutzen-Kalkülen bei der Entscheidung, ob ein HLU-Antrag gestellt wird oder nicht, vorgeschaltet oder bedingen die individuelle Bewertung einzelner Kosten- und Nutzenelemente (vgl. Kapitel 11.1, insbesondere Übersicht 6). Die relevanten Einflüsse lassen sich freilich nicht direkt beobachten sondern nur mit subjektiv ausgerichteten Fragen mittelbar und ungefähr erfassen.

Die Erweiterungen des NIEP-Erhebungsprogramms erfolgten allerdings erst in der fünften und sechsten Welle (2001 und 2002), während die Analyse der verdeckten Armut zwecks Vergleichbarkeit mit den EVS- und SOEP-Ergebnissen auf Basis der ersten Welle (1998/99) durchgeführt wurde. Somit muss für die folgenden Auswertungen angenommen werden, dass sich zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten an den Gruppenzugehörigkeiten nichts geändert hat. Darüber hinaus ist zu beachten, dass infolge von Panelausfällen nicht für alle Zielpersonen Angaben aus den beiden letzten Wellen des NIEP vorliegen. Die folgenden Ergebnisse stehen also unter dem Vorbehalt, dass die Ausfälle zu keinen systematischen Verzerrungen führen.

Durch die Ausfälle zwischen der ersten und der fünften bzw. sechsten Welle des NIEP stellt sich zudem das Problem geringer Fallzahlen und entsprechend großer Fehlerspielräume bei einzelnen Ergebnissen in verschärfter Form.¹⁶² Die analytischen Möglichkeiten werden dadurch erheblich eingeschränkt. Eine multivariate Modellschätzung in Anlehnung an die in Übersicht 6 skizzierten Zusammenhänge lässt keine eindeutigen Ergebnisse erwarten. Denn das für die vorliegende Fragestellung prinzipiell geeignete Verfahren der logistischen Regression, mit dem für Haushalte unterhalb der Sozialhilfeschwelle die Wahrscheinlichkeit des (berechtigten) HLU-Bezugs bzw. der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU geschätzt werden könnte, erweist sich unter folgendem Aspekt als nicht praktikabel. Bei dichotomer Ausprägung der abhängigen Variable (Inanspruchnahme: ja oder nein) erfordert die logistische Regression große Fallzahlen (ca. 2.000) oder eine große Varianz der unabhängigen Variablen, um zu statistisch signifikanten Ergebnissen zu kommen. Beides ist mit dem NIEP nicht gegeben: bekämpfte und verdeckte Armut umfassen insbesondere in der fünften bzw. sechsten Welle zu wenige Befragte, und viele der unabhängigen Variablen sind ihrerseits Dummy-Variablen¹⁶³, so dass Merkmalsunterschiede auf einer größeren Skala gar nicht auftreten können.

Aufgrund dieser Überlegungen beschränken wir uns auch in den folgenden Kapiteln auf deskriptive, im Wesentlichen univariate Auswertungen. Zwar wirken sich auch bei dieser einfachen Vorgehensweise die geringen Fallzahlen als stark begrenzend aus – auf den Differenzierungsgrad der Darstellungen sowie auf die Signifikanz der Ergebnisse, die entsprechend häufig in Klammern oder in Doppelklammern ausgewiesen werden. Die datenbedingten Restriktionen können so aber eher als mit einer anspruchsvollen Modellschätzung berücksichtigt werden, indem die Fragestellung einfacher gehalten wird: sie zielt nicht auf eine Quantifizierung der isolierten Effekte einzelner Einflussfaktoren – z. B. der Empfindung mangelnder sozialer Akzeptanz von HLU-Empfängern – auf das Inanspruchnahmeverhalten, sondern ist beispielsweise darauf gerichtet, ob die genannte Empfindung von Personen in verdeckter Armut besonders häufig angegeben wird. Mit dem Begriff „Personen“ sind dabei nur die jeweils Befragten gemeint, da nur von ihnen subjektive Äußerungen vorliegen; es handelt sich also um nur eine Person im Haushalt und nicht – wie im zweiten und dritten Teil dieser Studie – um alle Personen im Haushalt.

¹⁶² So hat sich die Fallzahl der HLU-Empfänger zwischen der ersten und der sechsten Welle von 304 Haushalten auf nur noch 58 Haushalte reduziert.

¹⁶³ So gibt es bei wichtigen Einstellungsfragen nur die Ausprägungen „zutreffend“ und „nicht zutreffend“.

13.2 Zur Bedeutung von subjektiven Wahrnehmungen und persönlichen Umständen für die Quote der Nichtinanspruchnahme – Gegenüberstellung von bekämpfter und verdeckter Armut

13.2.1 Erfahrungen mit Ämtern und Behörden

Bei gegebenem Empfinden einer finanziellen Notlage kann die Hemmschwelle, Hilfe beim Sozialamt zu beantragen, je nach den individuellen Erfahrungen im Umgang mit Behörden mehr oder weniger hoch liegen. Tabelle 23 enthält einige Informationen zu derartigen Erfahrungen, wobei zunächst mit den ersten beiden Zahlenspalten für Personen in verdeckter Armut eine Gegenüberstellung von früheren diesbezüglichen Ergebnissen für die Gruppe in verdeckter Armut mit Ergebnissen des NIEP erfolgt. Um diesen Zeitvergleich zu ermöglichen, sind die in der Studie von Hartmann (1981) ausgewerteten Fragen von 1979 mit identischer Formulierung in den Fragebogen der 6. Welle des NIEP aufgenommen worden. Für den zwanzigjährigen Zeitraum zeigt sich eine eindeutige Abnahme der relativen Häufigkeiten von Statements mit negativem Erfahrungshintergrund (Statements 1, 2, 4 und 6). Beispielsweise gaben 1979 drei Fünftel der Befragten in verdeckter Armut an, sich auf Ämtern und Behörden hilflos zu fühlen (Statement 1), 1998/99 waren es nur noch zwei Fünftel. Andererseits scheint sich aber die Qualität der Beratung in staatlichen Stellen verschlechtert zu haben. Denn nur ein Drittel der anspruchsberechtigten Befragten ohne HLU-Bezug in Westdeutschland im Jahr 1998/99 fühlte sich gut informiert durch Ämter und Behörden, 1979 war es noch knapp die Hälfte (Statement 7). Darüber hinaus hat neuerdings ein geringerer Anteil diese Gruppe das jeweilige Anliegen auf der Behörde erfolgreich durchgesetzt (Statement 3; 39,8% gegenüber 48,8% im Jahr 1979).

Trotz der – mit den genannten Ausnahmen – insgesamt positiv zu bewertenden Entwicklung verbleibt auch in der Gegenwart eine große Gruppe innerhalb der verdeckt armen Bevölkerung mit erheblichen Unsicherheiten und Vorbehalten gegenüber Behörden bzw. behördlichen Vorgängen. In Gesamtdeutschland (vierte Zahlenspalte) empfindet mehr als die Hälfte ein Ohnmachtgefühl gegenüber amtlichen Entscheidungen (Statement 2), und annähernd die Hälfte (44,5%) beurteilt die Verwaltungsangestellten als stur und wenig hilfsbereit (Statement 6). Beim Ost-West-Vergleich der Gruppen in verdeckter Armut fällt auf, dass in den neuen Bundesländern die negativen Statements tendenziell seltener vorkommen (Ausnahme: Statement 4) und positive Erfahrungen offenbar häufiger sind. Beispielsweise beurteilt mehr als die Hälfte die Information durch Ämter und Behörden als gut, in den alten Ländern ist es lediglich ein Drittel (Statement 7); und auch gegen behördliche Entscheidungen fühlen sich Ostdeutsche seltener machtlos (45,7%) als Westdeutsche (58,0%) (Statement 2). Dem dennoch

insgesamt verbreiteten Ohnmachtgefühl steht allerdings entgegen, dass mehr als vier Fünftel der Gruppe in verdeckter Armut ein selbstbewusstes Auftreten ihrerseits als erfolgversprechend im Umgang mit Behörden bewerten (Statement 5) – und zwar in den neuen Ländern noch häufiger als in den alten Ländern. Die hohe Zustimmungsrates zu der vorgegebenen Äußerung ist aber nur ein scheinbarer Widerspruch zu ebenfalls verbreiteter Zustimmung zu resignativen Statements. Denn mit den Erwartungen über die positiven Effekte eines selbstbewussten Auftretens ist nicht gesagt, dass die Betroffenen zu einem derartigen Verhalten gegenüber amtlichen Stellen fähig sind oder sich schon einmal so verhalten haben; wahrscheinlich folgt einem großen Teil der zustimmenden Antworten unausgesprochen der Nachtrag, dass leider gegenüber Amtspersonen das erhoffte Selbstbewusstsein meist schwindet. Unter diesen Gesichtspunkten bleibt es bei dem Ergebnis, dass ungefähr die Hälfte der Bevölkerung in verdeckter Armut Schwierigkeiten im Umgang mit Ämtern und Behörden hat, ein Drittel fühlt sich sogar hilflos (Statement 1).

Ob die Unsicherheiten gegenüber staatlichen Stellen die Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU zumindest teilweise erklären, kann durch die Gegenüberstellung mit den entsprechenden Erfahrungen der HLU-Bezieher (rechter Block in Tabelle 23) abgeschätzt werden. Nicht unerwartet zeigen sich auch für diese Gruppe, die einen bestehenden Anspruch durchsetzt, in erheblichem Maße negative Empfindungen – hinsichtlich des Entgegenkommens und der Hilfsbereitschaft von Verwaltungsangestellten (Statement 6) beispielsweise in fast gleichem Ausmaß wie in der Gruppe in verdeckter Armut (47,9% gegenüber 44,5%). Allerdings sind die Gefühle der Hilflosigkeit auf Ämtern und Behörden und der Machtlosigkeit gegenüber deren Entscheidungen (Statements 1 und 2) unter HLU-Empfängern weniger verbreitet (27,1% bzw. 34,8%) als unter den Berechtigten ohne Transferbezug (35,3% bzw. 54,2%). Zudem stellen ungefähr zwei Drittel fest, auf Ämtern und Behörden immer ihr Ziel erreicht zu haben, gegenüber weniger als der Hälfte der Bevölkerung in verdeckter Armut. Generell ergibt sich wieder für die Ostdeutschen ein vergleichsweise positiver Erfahrungshintergrund, was nicht unbedingt zu erwarten war. So empfinden weniger als ein Drittel der ostdeutschen HLU-Empfänger die Angestellten auf Ämtern und Behörden als stur und wenig hilfsbereit gegenüber mehr als der Hälfte der westdeutschen Hilfeempfänger (Statement 6).

Tabelle 23: Zur Bedeutung von Erfahrungen mit Behörden für die Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der ganz oder teilweise zustimmenden Antworten zu vorgegebenen Statements -

Vorgegebenes Statement	Befragte in verdeckter Armut				Befragte mit HLU-Bezug, 1998/99 (i. V. m. 2002) ²		
	1979 ^a	1998/99 (i. V. m. 2002) ^b			West-	Ost-	Gesamt-
		West-	Ost-	Gesamt-			
		Deutschland					
1) Wenn ich mit Ämtern und Behörden zu tun habe, fühle ich mich immer ganz hilflos.	60,8	39,5	(26,2)	35,3	29,6	((18,1))	27,1
2) Gegen die Entscheidung von Ämtern und Behörden fühle ich mich meist machtlos.	72,5	58,0	(45,7)	54,2	38,2	(23,2)	34,8
3) Bisher habe ich auf Ämtern und Behörden immer das erreicht, was ich wollte.	48,8	39,8	67,7	48,5	63,0	(81,8)	67,2
4) Wenn ich ein amtliches Formular ausfüllen muss, habe ich meistens Angst, etwas falsch zu machen.	55,6	27,5	(35,1)	29,9	26,6	((14,2))	23,9
5) Wenn ich nur selbstbewusst auftrete, dann komme ich auch mit Ämtern zurecht.	76,6	78,1	91,1	82,1	70,0	(91,7)	74,9
6) Die Angestellten in Ämtern und Behörden empfand ich meistens als stur und wenig hilfsbereit.	55,2	45,4	(42,7)	44,5	52,8	(30,9)	47,9
7) In Ämtern und Behörden bin ich über meine Rechte und Pflichten immer gut informiert worden.	48,4	34,5	(50,8)	39,6	31,8	(54,9)	36,9

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 <= Fallzahl < 30.

^a Quelle: Hartmann (1981), S. 136.^b 1. Welle (spezifische Simulation zur Ermittlung der verdeckten Armut) i. V. m. der 6. Welle des NIEP.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Bevölkerung in verdeckter Armut besonders häufig von negativen Eindrücken über staatliche Stellen geprägt ist. Dies gilt insbesondere für Westdeutschland, obwohl sich der dortige Erfahrungshintergrund innerhalb von zwanzig Jahren bereits etwas „aufgehell“ hat. Die auf der anderen Seite unter HLU-Empfängern insgesamt geringere Verbreitung von Gefühlen der Hilf- und Machtlosigkeit gegenüber Behörden sollte freilich nicht als allgemeine Unbefangenheit dieser Gruppe interpretiert werden. Denn auch hier sind negative Erfahrungen nicht selten, die Betroffenen lassen sich dadurch aber offenbar nicht so schnell entmutigen – wofür vielfältige, letztlich nicht beobachtbare Gegebenheiten (vergleichsweise wenige „constraints“) und individuelle Merkmale (aktivierende „frames“ und unverzagte „habits“) maßgeblich sein dürften (vgl. Kapitel 11.1).

13.2.2 Einstellungen zur Sozialhilfe und Wahrnehmung von Stigmatisierung in der Gesellschaft

Neben den eigenen Erfahrungen im Umgang mit Behörden im Allgemeinen sind auch Vorstellungen von der Sozialhilfe im Besonderen sowie diesbezügliche Empfindungen als verhaltensrelevant anzunehmen. In Tabelle 24 sind entsprechende Statements mit den relativen Häufigkeiten für HLU-Bezieher und Befragte in verdeckter Armut ausgewiesen, wobei die theoretischen Bezüge allerdings recht unterschiedlich sind und die Fragen für beide Teilgruppen nicht identisch, aber analog formuliert wurden. Aus der ersten Zeile wird lediglich klar, dass die HLU-Bezieher nahezu ausnahmslos das Niveau der Sozialhilfe als minimal, nämlich als gerade ausreichend für das Allernotwendigste, erachten, während immerhin ein Fünftel der Vergleichsgruppe ohne eigene Erfahrungen mit der Sozialhilfe abweichende Vorstellungen von der Leistungshöhe hat. Dabei ist allerdings nicht ganz klar, in welche Richtung die nicht zustimmenden Ansichten gehen. So könnte ein Teil der Befragten in verdeckter Armut der Überzeugung sein, dass die Sozialhilfe nicht einmal das Allernotwendigste deckt, und von daher keinen Antrag stellt – der Nutzengewinn erscheint als zu gering. Sofern aber die Sozialhilfe als über das Allernotwendigste hinausgehend angesehen wird, ist eine Vielzahl von Gründen für die Nicht-Inanspruchnahme denkbar – sie reichen von der fehlenden Erkenntnis einer eigenen materiellen Notlage bis zu einer grundsätzlichen Verzichtshaltung. Unabhängig von dieser Vieldeutigkeit der abweichenden Vorstellungen über das Sozialhilfeniveau bleibt jedoch festzuhalten, dass die überwiegende Mehrheit der Berechtigten ohne HLU-Bezug zu der gleichen Bewertung kommt wie die Gruppe der HLU-Empfänger, also derjenigen mit eigener Anschauung.

Tabelle 24: Einstellungen und Empfindungen gegenüber der Sozialhilfe von HLU-Empfängern und Personen in verdeckter Armut^a auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der ganz oder teilweise zustimmenden Antworten zu vorgegebenen Statements (Gesamtdeutschland) -

Vorgegebenes Statement ^b	Befragte	
	mit HLU-Bezug	in verdeckter Armut
1) Sozialhilfe reicht nur für das Allernotwendigste.	97,6	78,0
2) Glauben, nie von Sozialhilfe leben zu müssen.	87,4	57,3
3) Sozialhilfe ist Rechtsanspruch.	69,4	77,3
4) Sozialhilfebezug ist Schande.	27,9	25,7
5) Unangenehm gegenüber Bekannten.	28,2	((2,0))
6) Fehlende soziale Akzeptanz.	48,9	82,9

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10.

^a Als Befragte mit HLU-Bezug gelten diejenigen, die angegeben haben, dass ihr Haushalte HLU bezieht. Als Befragte in verdeckter Armut gelten die nach der spezifischen Simulation des NIEP Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug, die zudem auch in der Vergangenheit keine HLU bezogen haben.

^b Fragetexte für die Bezieher von HLU:

- 1) „Ich lese Ihnen jetzt einige Aussagen zum Sozialhilfebezug vor. Sagen Sie mir bitte zu jeder Aussage, ob Sie eher zustimmen oder ablehnen.“ F873, „So weit ich weiß, reicht Sozialhilfe nur für das Allernotwendigste.“ Antwortvorgaben: „Stimme eher zu, reicht nur für das Allernotwendigste“ und „lehne ab“.
- 2) Einleitung wie zuvor; F871 „Ich hätte nie geglaubt, einmal von Sozialhilfe leben zu müssen“; Antwortvorgaben: „Stimme eher zu“ und „lehne eher ab“.
- 3) Einleitung wie zuvor; F872 „Auf Sozialhilfe habe ich einen Rechtsanspruch, damit habe ich keine Probleme.“; Antwortvorgaben: „Stimme eher zu, habe keine Probleme“ und „lehne eher ab“.
- 4) Einleitung wie zuvor; F875 „Es ist eine Schande für jemanden wie mich, von Sozialhilfe leben zu müssen.“; Antwortvorgaben: „Stimme eher zu“ und „lehne eher ab“.
- 5) F851 „Fällt oder fiel der Besuch auf dem Sozialamt schwer?“; wenn Antwort „eher ja“, dann Anschlussfrage F852 „Warum fällt bzw. fiel der Besuch schwer?“, Aussagevorgabe „Man muss Angst haben, Bekannte zu treffen“.
- 6) F902a „Und wie ist es bei Ihnen persönlich? Haben Sie manchmal das Gefühl, im Kontakt mit anderen Menschen auf Grund Ihrer momentanen Situation nicht vollständig akzeptiert zu werden?“; Antwortmöglichkeit „als Sozialhilfebezieher“; Antwortvorgaben „Trifft häufig zu“, „trifft manchmal zu“, trifft nicht zu“.

Fragetexte für die Personen in verdeckter Armut:

- 1) „Im Folgenden lese ich Ihnen einige Aussagen zum Sozialhilfebezug vor. Sagen Sie mir bitte zu jeweils, ob Sie eher zustimmen oder ablehnen.“ F916, „So weit ich weiß, reicht Sozialhilfe nur für das Allernotwendigste.“ Antwortvorgaben: „Stimme eher zu, reicht nur für das Allernotwendigste“ und „lehne ab“.
- 2) Einleitung wie zuvor; F914 „Ich glaube, ich werde nie von Sozialhilfe leben müssen“; Antwortvorgaben: „Stimme eher zu, werde voraussichtlich keine Sozialhilfe benötigen“ und „lehne eher ab“.
- 3) Einleitung wie zuvor; F915 „Auf Sozialhilfe hat man einen Rechtsanspruch, im Bedarfsfall würde ich sie in Anspruch nehmen“; Antwortvorgaben: „Stimme eher zu“ und „lehne eher ab, würde sie nur im Notfall in Anspruch nehmen“.
- 4) Einleitung wie zuvor; F918 „Es wäre eine Schande für jemanden wie mich, von Sozialhilfe leben zu müssen.“; Antwortvorgaben: „Stimme eher zu, wäre eine Schande“ und „lehne eher ab“.
- 5) Einleitung wie zuvor; F913 „Es wäre mir unangenehm, wenn Bekannte von meinem Antrag auf Sozialhilfe erfahren würden.“
- 6) F902 „Man hört immer wieder Klagen, dass bestimmte Personen das Gefühl haben, im Kontakt mit anderen Personen nicht voll akzeptiert zu werden. Was glauben Sie, bei welchen Personen trifft dieses Problem häufig, manchmal oder nie zu?“; Antwortmöglichkeit „Bei Sozialhilfebeziehern“; Antwortvorgaben: „trifft häufig zu“, „trifft manchmal zu“, trifft nicht zu“.

Quelle: 1. Welle (1998/99) i. V. m. der 2. Welle (1999) und der 6. Welle (2002) des NIEP.

Für die meisten der HLU-Bezieher kam die eigene materielle Bedürftigkeit völlig überraschend – nahezu neun Zehntel von ihnen hätten nie gedacht, jemals von Sozialhilfe leben zu müssen. Betroffene in verdeckter Armut schließen einen künftigen Hilfebedarf zwar wesentlich seltener, aber dennoch mehrheitlich (57,3%) aus. Fast drei Fünftel dieser Gruppe fühlen sich also entweder nicht als bedürftig oder sind entschlossen, bei Einkommensarmut eher „den Gürtel enger zu schnallen“ als zum Sozialamt zu gehen. Vermutlich handelt es sich hierbei um Anspruchsberechtigte mit geringer relativer Anspruchshöhe; wie aus Abbildung 5 (Kapitel 9.2.5) bekannt ist, beträgt bei fast 70% der Personen in verdeckter Armut der Anspruch weniger als 20% des jeweiligen Bruttobedarfs zur laufenden Deckung des Lebensunterhalts. Die große Gruppe derjenigen unterhalb der Sozialhilfeschwelle, die trotz der objektiv gegebenen Problemlage glaubt, nie von Sozialhilfe leben zu müssen, deutet darauf hin, dass ein Abbau von verdeckter Armut nur teilweise und mittelfristig auf dem Wege entsprechender Öffentlichkeitsarbeit gelingen kann; von daher ist auch kaum mit einer kurzfristigen fiskalischen Zusatzbelastung in den aus den Simulationen folgenden Größenordnungen (ein Viertel bis zwei Fünftel der HLU-Ausgaben; vgl. Tabelle 10 in Kapitel 9.2.1) zu rechnen. Auf der anderen Seite können sich gut zwei Fünftel der Bevölkerung in verdeckter Armut vorstellen, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein; sie scheinen ihren finanziellen Engpass nicht als nur kurzfristig einzustufen oder mit künftigen Einkommensrisiken zu rechnen, ohne schon die gegenwärtige Situation als eine ernsthafte Notlage oder als anspruchsbegründend zu empfinden.

Die weiteren in Tabelle 24 enthaltenen Statements (3 bis 6) betreffen Einstellungen und Empfindungen, denen aus theoretischer Sicht ein großer und unmittelbarer Einfluss auf das Inanspruchnahmeverhalten zukommt und die u. a. auch die Erwartung oder Überzeugung, nie von Sozialhilfe leben zu müssen (Statement 2), bedingen können. Die Ergebnisse widersprechen allerdings zum großen Teil den gängigen Hypothesen. So ist der Anteil derjenigen, die Sozialhilfe als Rechtsanspruch ansehen (Statement 3), in der Gruppe in verdeckter Armut etwas höher (77,3%) als in der Gruppe der HLU-Bezieher (69,4%). Dies war nicht zu erwarten. Vielmehr sprechen theoretische Überlegungen dafür, dass das Bewusstsein eines Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe unter den Transferempfängern wesentlich stärker verbreitet ist. Umgekehrt wird meist davon ausgegangen, dass die quasi entgegengesetzte Meinung, Sozialhilfebezug sei eine Schande (Statement 4), insbesondere von den Berechtigten ohne Transferbezug geäußert wird, nach unseren Ergebnissen wird diese Ansicht aber in beiden Gruppen relativ gleich stark vertreten. Mehr als ein Viertel der HLU-Bezieher empfindet ihre eigene Hilfsbedürftigkeit als Schande, muss also die verletzten Gefühle wegen einer wahrscheinlich ausgeweglosen Situation in Kauf nehmen. Hier zeigt sich wie bereits im Zusammenhang mit den

Erfahrungen mit Ämtern und Behörden (Tabelle 23), dass HLU-Empfänger und Personen in verdeckter Armut sich nicht generell in ihren Einstellungen und Sichtweisen grundsätzlich unterscheiden; vielmehr scheint häufig lediglich die Fähigkeit, unangenehme Situationen zu ertragen und zu verarbeiten, oder aber die Größe des ungedeckten Bedarfs zu variieren.

Überraschenderweise scheint auch die Besorgnis, Bekannte könnten vom Sozialhilfebezug erfahren (Statement 5), unter Befragten in verdeckter Armut kein nennenswertes Motiv der Nicht-Inanspruchnahme zu sein. Demgegenüber fällt drei von zehn HLU-Beziehern der Gang zum Sozialamt schwer, da sie Angst haben, dort Bekannte zu treffen. Hier wie auch bei der hohen Zustimmungsrates zum letzten Statement von nahezu 50% zeigen sich also wieder unter Sozialhilfebeziehern weit verbreitete negative Empfindungen, die offenbar in dieser Gruppe nicht als Barrieren wirken sondern als Belastung hingenommen werden. Das Gefühl einer fehlenden sozialen Akzeptanz kommt allerdings in der Gruppe in verdeckter Armut noch wesentlich häufiger vor. Mehr als vier Fünftel dieser Befragten sind der Meinung, dass Sozialhilfebezieher das Gefühl haben, im Kontakt mit anderen Personen nicht voll akzeptiert zu werden. Dies könnte für einen Teil der verdeckt armen Personen im Falle vergleichsweise geringer „Erduldbereitschaft“ oder „Erduldfähigkeit“ ein Motiv für die Nicht-Inanspruchnahme der zustehenden Leistung sein – möglicherweise im Kontext mit anderen, gleichgerichteten Beweggründen.

Im Hinblick auf die in Kapitel 12.2 diskutierten gruppenspezifischen Quoten der Nicht-Inanspruchnahme stellt sich nun die Frage, ob diese mit entsprechenden Einstellungen und Empfindungen einhergehen und die teilweise unerwarteten Ergebnisse der Tabelle 24 relativieren. Aus den Analysen auf der Basis von EVS, SOEP und NIEP hatte sich zum Einen für Alleinerziehende eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme und zum Anderen bei Erwerbstätigen eine tendenziell überproportionale Nicht-Inanspruchnahme gezeigt. In Tabelle 25 sind für diese Gruppen in verdeckter bzw. bekämpfter Armut sowie für die jeweiligen Vergleichsgruppen die Zustimmungsrates für einige relevante Statements ausgewiesen, wobei in der letzten Spalte die jeweils insgesamt ermittelten relativen Häufigkeiten aus Tabelle 24 wiederholt sind. Obwohl die Differenzierungsvariablen – nach Haushaltstypen bzw. nach dem Erwerbsstatus des Haushaltsvorstands – jeweils eindimensional ausgewertet wurden, lassen die geringen Fallzahlen nur wenige Aussagen zu. Dennoch ist zumindest erkennbar, dass die Einstellungen von verdeckt armen Personen und HLU-Empfängern auch innerhalb von Teilgruppen nicht sehr deutlich abweichen bzw. im Falle von Unterschieden den theoretischen Erwartungen nicht entsprechen.

Tabelle 25: Einstellungen und Empfindungen gegenüber der Sozialhilfe in Teilgruppen der verdeckt armen Personen und der HLU-Empfänger^a auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der ganz oder teilweise zustimmenden Antworten zu vorgegebenen Statements (Gesamtdeutschland) -

Vorgegebenes Statement ^b	Alleinstehende, Paare ohne Kinder	Paare mit Kin- dern	Allein- erziehende	Erwerbstätige	Nicht- erwerbstätige	Alle
Befragte in verdeckter Armut						
1) Sozialhilfe ist Rechtsanspruch.	74,6	(69,3)	(92,4)	78,3	78,1	77,3 ^c
2) Sozialhilfebezug ist Schande.	(25,6)	((19,5))	((30,7))	((36,7))	(19,5)	25,7
4) Fehlende soziale Akzeptanz.	79,4	(89,8)	89,6	85,2	80,5	82,9
Befragte mit HLU-Bezug						
1) Sozialhilfe ist Rechtsanspruch.	71,7	62,1	68,6	(53,0)	70,1	69,4
2) Sozialhilfebezug ist Schande.	31,4	(29,1)	20,4	(25,4)	27,6	27,9 ^c
3) Unangenehm gegenüber Bekannten.	(33,6)	((33,3))	(16,9)	((19,8))	32,7	28,2
4) Fehlende soziale Akzeptanz.	(46,9)	((34,7))	59,8	((40,1))	50,2	48,9

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 <= Fallzahl < 30.

^a Als Befragte mit HLU-Bezug gelten diejenigen, die angegeben haben, dass ihr Haushalte HLU bezieht. Als Befragte in verdeckter Armut gelten die nach der spezifischen Simulation des NIEP Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug, die zudem auch in der Vergangenheit keine HLU bezogen haben.

^b Zu den genauen Fragetexten vgl. Fußnote 2 in Tabelle 24.

^c Wegen einer fehlenden Angabe zum Erwerbsstatus ergeben sich Diskrepanzen zwischen den relativen Häufigkeiten der zustimmenden Nennungen der Teilgruppen der Erwerbstätigen und der Nichterwerbstätigen und der entsprechenden relativen Häufigkeit für alle.

Quelle: 1. Welle (1998/99) i. V. m. der 2. Welle (1999) und der 6. Welle (2002) des NIEP.

So scheint das Bewusstsein, dass Sozialhilfe ein Rechtsanspruch ist, bei den Alleinerziehenden in verdeckter Armut besonders stark, unter den alleinerziehenden HLU-Beziehern aber nur etwa durchschnittlich verbreitet zu sein, so dass sich ein vergleichsweise großer Unterschied entgegen der erwarteten Richtung zeigt. Ähnlich verhält es sich bei den Erwerbstätigen; auch hier liegt die Zustimmungsrates zum ersten Statement („Sozialhilfe ist ein Rechtsanspruch“) in der Teilgruppe in verdeckter Armut über derjenigen mit HLU-Bezug, theoretische Überlegungen führen aber eher zu einem gegenteiligen Verhältnis. Die Empfindung eines Sozialhilfebezugs als Schande scheint allerdings zumindest bei den Alleinerziehenden und den Erwerbstätigen in verdeckter Armut häufiger als unter den HLU-Beziehern vorzukommen – bei allerdings großem Fehlerspielraum dieser Detailergebnisse –, für die anderen Haushaltstypen und die Nichterwerbstätigen fallen die Zustimmungsraten aber wieder unter den verdeckt Armen vergleichsweise höher aus.

Wie aus Tabelle 24 hervorgegangen ist, scheint die Befürchtung, dass Bekannte von einem HLU-Antrag erfahren könnten, für Personen in verdeckter Armut keine Bedeutung zu haben, so dass das Statement 3 im oberen Teil der Tabelle 25 nicht aufgeführt ist. Unter den HLU-Beziehern ist diese Angst aber bei mehr als jedem Vierten vorhanden, allerdings in der Teilgruppe der Alleinerziehenden wesentlich seltener (unterer Teil von Tabelle 25). Andererseits empfinden ca. drei Fünftel der alleinerziehenden HLU-Empfänger und damit relativ mehr als die anderen Gruppen eine fehlende soziale Akzeptanz (Statement 4). Für alle in Tabelle 25 berücksichtigten Gruppen ergibt sich freilich im Falle verdeckter Armut eine wesentlich größere Verbreitung der Wahrnehmung mangelnder sozialer Akzeptanz von HLU-Beziehern, so dass auch in dieser Hinsicht keine wesentlichen gruppenspezifischen Besonderheiten gegenüber dem Gesamtergebnis (letzte Spalte in Tabelle 25) festzustellen sind. Die offensichtliche Bedeutung des Aspekts der sozialen Akzeptanz für das Inanspruchnahmeverhalten verbleibt also auch nach der differenzierenden Betrachtung als einziges theoretisch erwartetes Ergebnis.

13.2.3 Potenzielle familiäre Unterstützung

Eine weitere potenzielle Ursache der beobachteten Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU ist im familiären Kontext außerhalb des eigenen Haushalts zu sehen. Was sich nach unserem Simulationsmodell als zustehende Leistung ergibt, könnte bei Berücksichtigung der materiellen Verhältnisse von Eltern und Kindern insofern als nur bedingter Anspruch sein, als diese unterhaltspflichtigen Verwandten unterstützungsfähig sind. Nach Ergebnissen des NIEP ist bei immerhin der Hälfte (bzw. zwei Fünfteln) der Personen in verdeckter Armut und bei drei Fünfteln (bzw. zwei Fünfteln) der HLU-Bezieher die finanzielle Situation der Eltern (bzw. der

Kinder) außerhalb des eigenen Haushalts besser als die eigene¹⁶⁴ – so die Einschätzung durch die Befragten. In Tabelle 26 ist ausgewiesen, wie in diesen Fällen HLU-Empfänger und Personen in verdeckter Armut die Möglichkeiten ihrer Verwandten ersten Grades außerhalb des eigenen Haushalts zur Unterstützung einschätzen. Es zeigt sich, dass die Eltern bzw. Kinder von HLU-Beziehern – trotz ihrer insgesamt als besser eingeschätzten finanziellen Situation – vergleichsweise häufig (44,3% bzw. 68,7%) nicht in der Lage sind, irgendeine regelmäßige materielle Unterstützung zu leisten. Die Ressourcen in den Familien der Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug scheinen also insgesamt größer zu sein als die in den Familien von HLU-Beziehern. Dieser Eindruck ergibt sich auch aus den Verteilungen nach der Höhe der potenziellen monatlichen Unterstützung. Falls die Verwandten als unterstützungsfähig eingeschätzt werden, werden von den Befragten in verdeckter Armut Beträge ab 200 DM relativ häufiger genannt als von den befragten HLU-Empfängern. Bei Bedürftigen mit Kindern außerhalb des eigenen Haushalts dominieren aber dennoch die kleinen potenziellen Beträge unter 200 DM im Monat eindeutig.

Tabelle 26: Höhe der potenziellen Unterstützung durch Eltern und Kinder – Einschätzungen durch HLU-Empfänger und Personen in verdeckter Armut^a auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeiten in Gesamtdeutschland (in %) -

Ggf. Höhe der potenziellen monatlichen Unterstützung	Potenzielle Unterstützung					
	durch Eltern			durch Kinder		
	Alle	Befragte		Alle	Befragte	
		mit HLU-Bezug	in verd. Armut		mit HLU-Bezug	in verd. Armut
Nicht in der Lage	40,4	44,3	(33,8)	53,0	(68,7)	(29,0)
unter 200 DM	(28,8)	(29,5)	(27,6)	(26,5)	((17,0))	(41,0)
200 DM bis unter 400DM	(12,9)	(12,1)	(14,4)	((13,2))	((8,9))	((19,9))
400 DM oder mehr	(15,0)	(12,9)	(18,2)	((5,4))	((2,3))	(10,1)
Keine Angabe	((3,0))	((1,1))	((6,1))	((1,9))	((3,1))	((0))
Alle	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Als Befragte mit HLU-Bezug gelten diejenigen, die angegeben haben, dass ihr Haushalt HLU bezieht. Als Befragte in verdeckter Armut gelten die nach der spezifischen Simulation des NIEP Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug. Unter „alle“ sind beide Teilgruppen zusammengefasst.

Quelle: 1. Welle (1998/99) i. V. m. der 5. Welle (2001) des NIEP.

¹⁶⁴ Ergebnisse tabellarisch nicht ausgewiesen.

Die von Befragten in verdeckter Armut vermutete Fähigkeit ihrer Verwandten ersten Grades zu Unterhaltsleistungen könnte ein Grund für den Verzicht auf HLU sein, sofern sie eine Heranziehung ihrer Eltern bzw. Kinder ablehnen. Wie aus Tabelle 27 hervorgeht, würden die Betroffenen allerdings mehrheitlich eine angebotene Unterstützung annehmen. Ein von den Eltern (Kindern) angebotener Transfer würde dreimal (fast viermal) so häufig angenommen wie abgelehnt (dritte bzw. sechste Zahlenspalte in Tabelle 27), und wenn diejenigen, die bereits Unterstützung erhalten (letzte Zeile in Tabelle 27), mitberücksichtigt werden, erscheint die Akzeptanz der Unterstützung durch Familienangehörige als noch größer. Aber auch unter den HLU-Beziehern würde eine Bereitschaft zur Hilfeleistung von Verwandten ersten Grades überwiegend angenommen werden (zweite bzw. fünfte Zahlenspalte in Tabelle 27). Warum die von mehr als der Hälfte der verdeckt Armen sowie auch der HLU-Bezieher erwartete und gegebenenfalls auch angenommene Unterstützung nur hypothetischer Art ist, bleibt freilich unklar. Möglicherweise sind die Verwandten außerhalb des Haushalts nicht über die materiellen Schwierigkeiten der Kinder bzw. Eltern informiert, so dass die von Armut Betroffenen selbst initiativ werden bzw. um Unterstützung bitten müssten; dies fällt aber schwerer als die Annahme einer angebotenen Hilfe.

Tabelle 27: Akzeptanz der Unterstützung durch Familienangehörige bei HLU-Empfängern und Personen in verdeckter Armut^a auf Basis des NIEP

Unterstützung durch die Eltern bzw. Kinder würde	Unterstützung durch Eltern			Unterstützung durch Kinder		
	Alle	Befragte		Alle	Befragte	
		mit HLU- Bezug	in verd. Armut		mit HLU- Bezug	in verd. Armut
angeboten und angenommen	(59,3)	(56,9)	(63,0)	(61,6)	((54,4))	(66,0)
angeboten und nicht angenommen	(20,6)	((20,7))	((20,6))	((11,2))	((1,2))	((17,3))
nicht angeboten	(17,6)	(21,2)	((12,0))	((11,4))	((22,3))	((4,8))
Wir werden schon unterstützt	((2,4))	((1,2))	((4,5))	((15,8))	((22,1))	((11,9))
Alle	100,0	100,0	100,0	(100,0)	(100,0)	(100,0)

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Als Befragte mit HLU-Bezug gelten diejenigen, die angegeben haben, dass ihr Haushalt HLU bezieht. Als Befragte in verdeckter Armut gelten die nach der spezifischen Simulation des NIEP Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug. Unter „alle“ sind beide Teilgruppen zusammengefasst.

Quelle: 1. Welle (1998/99) i. V. m. der 5. Welle (2001) des NIEP.

Als Quintessenz aus den Tabellen 26 und 27 lässt sich festhalten, dass in der Gruppe mit finanziell besser gestellten Verwandten ersten Grades immerhin sieben von zehn Befragten in verdeckter Armut – und damit wesentlich mehr als unter den HLU-Beziehern – diese Verwandten als unterstützungsfähig einschätzen und dass zudem ungefähr zwei Drittel eine angebotene Hilfe auch annehmen würden. Demnach ist die Akzeptanz familiärer Unterstützung bei den Bedürftigen ohne HLU-Bezug nicht grundsätzlich geringer als bei den Sozialhilfeempfängern und kein dominanter Grund für die beobachtete Nicht-Inanspruchnahme. Dabei ist allerdings nicht auszuschließen, dass sich hinter den Äußerungen, Hilfe würde angeboten werden, teilweise lediglich trügerische Hoffnungen oder sogar unehrliche Antworten verbergen, um den äußeren Schein zu wahren.

13.2.4 Soziale Herkunft und früherer Sozialhilfebezug

Der familiäre Hintergrund von einkommensarmen Personen ist nicht nur im Hinblick auf die potenziellen materiellen Ressourcen im sozialen Netzwerk der Betroffenen, sondern auch als indirekter Einflussfaktor relevant. Viele der beobachteten Verhaltensweisen, Einstellungen und Empfindungen können durch die jeweilige soziale Herkunft mitbedingt sein. Denn Bereiche der Kognition, sozio-kulturelle Orientierungsmuster („frames“), gewachsene Überzeugungen („beliefs“) und Handlungsgewohnheiten („habits“) entwickeln sich in der Jugend und sind damit durch das Elternhaus mitgeprägt. Derartige Vorgänge lassen sich freilich retrospektiv kaum fassen, so dass selbst das NIEP hierzu kaum Informationen enthält. Die wenigen relevanten Variablen haben zudem zwangsläufig einen nur indirekten Bezug zur Fragestellung, so dass ihre Einflussrichtung nicht eindeutig ist. So kann die Herkunft aus einer Arbeiterfamilie – mit annahmegemäß geringem Einkommen und engen Grenzen des Wissens – die Wahrscheinlichkeit, eine zustehende Leistung in Anspruch zu nehmen, im Vergleich zu anderen Gruppen vermindern. Dies kann durch ein in der Familie ausgeprägtes Selbstverantwortungsgefühl verstärkt oder aber durch eine bereits früh empfundene Bedürftigkeit überkompensiert werden. Trotz dieser Ambivalenz der theoretischen Zusammenhänge sind in Tabelle 28 HLU-Empfänger und Personen in verdeckter Armut nach der sozialen Stellung des Vaters gruppiert, wobei allerdings nur eine recht grobe Differenzierung erfolgen konnte. Es zeigt sich, dass Berechtigte ohne HLU-Bezug zu knapp einem Drittel und damit vergleichsweise selten aus einer Arbeiterfamilie stammen – unter den HLU-Beziehern ist es ungefähr die Hälfte. Dem steht die wesentlich häufigere Herkunft der verdeckt Armen aus Beamten- und Selbständigenfamilien gegenüber.

Tabelle 28: Berufliche Stellung des Vaters von HLU-Empfängern und von Personen in verdeckter Armut^a auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeiten in Gesamtdeutschland (in %) -

	Alle	Befragte	
		mit HLU-Bezug	in verdeckter Armut
Arbeiter	41,4	49,2	31,8
Angestellter	23,6	23,1	24,2
Beamter, Richter, Soldat	9,0	(6,7)	(11,9)
Selbständiger	20,7	17,3	24,6
Nichts davon/keine Angabe	5,4	(3,7)	(7,4)

Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Als Befragte mit HLU-Bezug gelten diejenigen, die angegeben haben, dass ihr Haushalte HLU bezieht. Als Befragte in verdeckter Armut gelten die nach der spezifischen Simulation des NIEP Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug. Unter „alle“ sind beide Teilgruppen zusammengefasst.

Quelle: 1. Welle (1998/99) i. V. m. der 5. Welle (2001) des NIEP.

Demnach ist bei Bedürftigen mit dem sozialen Hintergrund einer Arbeiterfamilie die Abneigung gegenüber Sozialhilfeleistungen tendenziell etwas geringer und/oder die Bedürftigkeit größer bzw. langanhaltender als bei anderen Gruppen.

Unabhängig von der (letzten) beruflichen Stellung des Vaters können auch indirekte Erfahrungen mit dem Sozialhilfesystem durch einen gegenwärtigen oder früheren HLU-Bezug der Eltern das eigene Inanspruchnahmeverhalten beeinflussen. Aus dem oberen Teil der Tabelle 29 ist zwar eine entsprechende systematische Beziehung erkennbar, die allerdings moderat ausfällt. Nahezu neun Zehntel (87,3%; Gesamtdeutschland) der Eltern von Befragten in verdeckter Armut haben niemals HLU bezogen gegenüber knapp vier Fünfteln (77,7%) der Eltern von HLU-Beziehern. Die weit überwiegende Mehrheit sowohl der HLU-Bezieher als auch der Personen in verdeckter Armut hat also keine indirekten Erfahrungen mit dem Sozialhilfesystem, wobei dies innerhalb der letzteren Gruppe vergleichsweise noch häufiger der Fall ist. Dabei zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern. Der letztlich ausschlaggebende Grund für den unter den HLU-Beziehern etwas höheren Anteil derjenigen mit Eltern, die schon einmal HLU bezogen haben, muss allerdings offen bleiben. Möglicherweise ist der (frühere oder gegenwärtige) Transferbezug der Eltern ein Indiz für eine im Familienkontext insgesamt vergleichsweise dringende und anhaltende Bedarfssituation; andererseits kann durch den HLU-Bezug der Eltern der eigene Informationsstand besser, die Hemmschwelle vor dem Gang zum Sozialamt niedriger oder die Stigmatisie-

rungsangst geringer sein als bei Personen ohne mittelbaren Kontakt (über einen elterlichen HLU-Bezug) zum staatlichen Hilfesystem.

Schließlich wird im unteren Teil der Tabelle 29 der Bedeutung eigener – also unmittelbarer – Erfahrungen für das beobachtete Inanspruchnahmeverhalten nachgegangen. Hier zeigen sich recht deutliche Unterschiede. Weniger als die Hälfte der HLU-Bezieher im Jahr 1998/99 hat vor 1995 niemals HLU erhalten, während es unter den verdeckt armen Personen fast drei Viertel sind (Gesamtdeutschland). Anspruchsberechtigte ohne HLU-Bezug haben also erwartungsgemäß wesentlich seltener in früheren Jahren Hilfe erhalten als die Vergleichsgruppe. Die Interpretation dieses Sachverhalts ist freilich wieder schwierig, da unterschiedliche Hintergründe zu berücksichtigen sind. Zunächst ist die Tatsache, dass kein früherer HLU-Bezug gegeben ist, nicht gleichbedeutend mit fehlenden eigenen Erfahrungen. Denn bei einem Teil der Fälle kann ein vor 1995 gestellter Antrag abgelehnt worden sein, so dass negative Erfahrungen vorliegen – möglicherweise insbesondere bei verdeckt armen Personen, was dann zu Resignation führte. Abgesehen von diesen Fällen kann die große relative Häufigkeit eines mehrmaligen HLU-Bezugs wiederum verschiedene Ursachen haben. In Analogie zu den Ergebnissen über die Bedeutung eines Sozialhilfebezugs der Eltern kann ein eigener früherer Transferbezug eine besonders kritische Einkommenssituation, aber auch bereits überwundene Vorbehalte gegenüber dem Hilfesystem signalisieren. Unter beiden Gesichtspunkten ist es plausibel, dass (gegenwärtige) HLU-Bezieher zu einem größeren Anteil als die Gruppe in verdeckter Armut bereits früher Sozialhilfe bezogen haben. Allerdings ist der Unterschied zwischen beiden Gruppen in Westdeutschland weniger gravierend als in der gesamtdeutschen Perspektive. In den alten Bundesländern ist der Anteil der früheren HLU-Bezieher an den verdeckt armen Personen mit ungefähr einem Drittel – gegenüber weniger als einem Sechstel in den neuen Ländern¹⁶⁵ – erheblich. Die Nicht-Inanspruchnahme der zustehenden Leistung dürfte in diesen Fällen auf abschreckende Erfahrungen und/oder auf geringe Nutzenerwartungen wegen nur marginaler Ansprüche zurückzuführen sein.

¹⁶⁵ Die Frage nach einem HLU-Bezug vor 1995 bezieht sich in Ostdeutschland auf einen vergleichsweise kurzen Zeitraum von ca. vier Jahren (nach dem Einigungsvertrag von 1991), so dass das Ergebnis der seltenen eigenen HLU-Erfahrung der verdeckt armen Personen nicht vollständig vergleichbar ist mit dem höheren Anteil in Westdeutschland.

Tabelle 29: Direkte oder indirekte Erfahrungen mit der Sozialhilfe von HLU-Empfängern und von Personen in verdeckter Armut^a auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit der Befragten mit der jeweiligen Antwort (in %) -

	Gesamtdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Alle	Befragte		Alle	Befragte		Alle	Befragte	
		mit HLU-Bezug	in verdeckter Armut		mit HLU-Bezug	in verdeckter Armut		mit HLU-Bezug	in verdeckter Armut
Haben die Eltern HLU bezogen oder beziehen sie noch HLU? ^b									
Nein, niemals	81,9	77,7	87,3	81,3	77,0	87,4	83,7	80,3	87,0
Eigener HLU-Bezug vor 1995? ^c									
Nein, niemals	58,2	46,7	73,0	56,8	48,9	67,9	62,2	(39,2)	85,0

Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Als Befragte mit HLU-Bezug gelten diejenigen, die angegeben haben, dass ihr Haushalte HLU bezieht. Als Befragte in verdeckter Armut gelten die nach der spezifischen Simulation des NIEP Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug. Unter „alle“ sind beide Teilgruppen zusammengefasst.^b Fragetext (F551o): „Haben die Eltern von (Befragter) in der Vergangenheit Sozialhilfe bezogen oder beziehen sie zur Zeit Sozialhilfe? Was von dem Folgenden trifft zu?“^c Fragetext (F 881): „Ich haben nun ein paar Fragen zu früheren Erfahrungen mit der Sozialhilfe und zwar in der Zeit von 1995. Haben Sie persönlich damals ein- oder mehrmals Sozialhilfe erhalten? Sozialhilfebezug vor Ihrem 18. Geburtstag oder Sozialhilfe, die Sie damals gemeinsam mit Ihren Eltern bezogen haben, lassen Sie bitte außer Betracht.“
Antwortvorgaben: „Nein, vor 1995 niemals Sozialhilfe empfangen“, „Ja, vor 1995 schon einmal Sozialhilfe empfangen“, „Ja vor 1995 schon mehrmals Sozialhilfe erhalten“.

Quelle: 1. Welle (1998/99) i. V. m. der 5. Welle (2001) des NIEP.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass der aus Tabelle 29 folgende hohe Anteil der Sozialhilfeempfänger mit mehrmaligem Bezug – über 50% aller im NIEP nachgewiesenen HLU-Empfänger mit deutschem Haushaltsvorstand – ein brisantes Nebenresultat dieser Studie ist. Die in der Armutsforschung entwickelte These, dass Einkommensarmut und insbesondere Sozialhilfebedürftigkeit überwiegend kurzfristig seien, ist von daher zu relativieren. Offenbar verbleibt ein großer Teil der HLU-Empfänger auch nach Beendigung des Sozialhilfebezugs mittelfristig in sehr prekären Einkommensverhältnissen und sinkt wiederholt unter die Sozialhilfeschwelle.

13.3 Kognition und Einstellungen von Haushalten in verdeckter Armut

13.3.1 Kenntnisse über sozialhilferechtliche Regelungen

Die Darstellungen und Ausführungen im vorhergehenden Kapitel (13.2) bezogen sich auf verhaltensrelevante Einflussfaktoren von HLU-Empfängern und Personen in verdeckter Armut im Vergleich, wobei sich nur wenige systematische Unterschiede in der theoretisch erwarteten Richtung ergeben haben. Demgegenüber konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Gruppe der Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug, um weitere Hinweise auf potenzielle Gründe für ihr Verhalten zu gewinnen. Grundsätzlich beschränken wir uns dabei auf die Personen in verdeckter Armut, die auch früher nie Sozialhilfe bezogen haben; denn die Teilgruppe mit eigener HLU-Erfahrung in der Vergangenheit ist im Hinblick auf bestimmte Voraussetzungen einer Inanspruchnahme der zustehenden Leistung eher mit den (gegenwärtigen) HLU-Beziehern vergleichbar.

Als eine der wesentlichsten Ursachen für die Nicht-Inanspruchnahme von HLU sind fehlende oder unzureichende Informationen über die relevanten gesetzlichen Regelungen und Verfahrensweisen anzusehen. In dieser Hinsicht sind systematische Unterschiede zu den (gegenwärtigen oder früheren) HLU-Beziehern nicht nur plausibel, sondern mit einiger Sicherheit zu unterstellen. Dies betrifft aber offenbar nicht das „Basiswissen“; denn nur 3% der verdeckt armen Personen haben angegeben, die Anlaufstelle für einen Sozialhilfeantrag nicht zu kennen. Um die Bedeutung der trotz dieser grundlegenden Kenntnis bestehenden kognitiven Grenzen für die Nicht-Inanspruchnahme zu eruieren, sind den Befragten ohne HLU-Bezug in der sechsten Welle des NIEP – in Anlehnung an die früheren Studien von Hartmann (1981) und Hauser/Hübinger (1993) – Aussagen zu Sozialhilferegulungen vorgelegt worden, welche als zutreffend oder nicht zutreffend bewertet werden sollten.

Tabelle 30 zeigt die relativen Häufigkeiten der falschen Antworten. Wenn zunächst von der Differenzierung der Betroffenen nach ihrer Informationsaktivität abgesehen wird, zeigt sich

ein hohes Maß von Unkenntnis. Dies gilt allerdings nicht für alle angesprochenen gesetzlichen Vorschriften. So ist in der Gruppe in verdeckter Armut weitgehend bekannt – und zwar insbesondere in Westdeutschland und seltener in Ostdeutschland –, dass ergänzende HLU neben einer kleinen Rente sowie neben Unterhaltszahlungen an alleinstehende Mütter möglich ist und dass Eltern und Kinder grundsätzlich zur Kostenerstattung verpflichtet sind (Aussagen 2, 4 und 6). Über die Berücksichtigung des Vermögens sind Personen in verdeckter Armut offenbar nicht so gut informiert (Aussage 7). Immerhin gut ein Viertel meint, dass bereits ein kleines Sparguthaben von 1.000 DM (ca. 500 €) vor einem HLU-Bezug verwertet werden müsse, kennt also nicht die höheren Vermögensfreibeträge. Hier zeigen sich keine nennenswerten West-Ost-Unterschiede. Im Vergleich zu der recht speziellen Regelung über das vorrangig einzusetzende Vermögen scheinen eher grundsätzliche Aspekte aber noch weniger bekannt zu sein, was nicht unbedingt zu erwarten war. So ist die Ausrichtung der HLU als allgemeines letztes Auffangnetz, das nicht selektiv – also nicht nur für bestimmte soziale Gruppen – konzipiert ist, vielen Betroffenen offenbar nicht klar. Ca. zwei Fünftel der Personen in verdeckter Armut wissen nicht, dass HLU auch neben Arbeitslosengeld bzw. -hilfe gewährt werden kann (Aussage 1), wobei überraschenderweise die ostdeutschen Betroffenen in dieser Hinsicht besser informiert zu sein scheinen (24,7% mit falscher Einordnung) als die Westdeutschen (47,9% mit falscher Einordnung). Die Möglichkeit eines Sozialhilfebezugs neben Arbeitseinkommen (Aussage 3) ist wiederum den Ostdeutschen vergleichsweise selten bekannt – ungefähr zwei Drittel der verdeckt Armen haben falsch geantwortet gegenüber einem Drittel in Westdeutschland. Für Deutschland insgesamt liegt der Anteil der falschen Antworten hierzu mit 44% noch etwas höher als bei der entsprechenden Aussage zum Arbeitslosengeld bzw. zur Arbeitslosenhilfe (Aussage 1). Das schlechteste Ergebnis zeigt sich aber hinsichtlich angeblicher Erstattungspflichten (Aussage 6). Mehr als die Hälfte der Befragten in verdeckter Armut – in den alten wie in den neuen Bundesländern – gehen fälschlicherweise davon aus, dass Sozialhilfe zurückgezahlt werden müsse, falls sich die eigene finanzielle Situation verbessert.

Hinsichtlich der ersten vier Aussagen zu Sozialhilferegelungen stellt sich nun die Frage, ob die jeweils potenziell Betroffenen unter den verdeckt Armen – welche die Einkommensart beziehen, um deren Aufstockung durch HLU es geht – besser informiert sind als es sich für die Gesamtgruppe darstellt. Die entsprechende Auswertung führt zwar wegen sehr geringer Fallzahlen zu Ergebnissen mit großer Unsicherheitsmarge, lässt aber zumindest eine Tendenzaussage zu.

Tabelle 30: Unkenntnis von Sozialhilferegeln bei Personen in verdeckter Armut auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der falschen Einordnung zu vorgegebenen Aussagen -

Vorgegebene Aussage zu Sozialhilferegeln ^a	Gesamtdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Alle	Informationsaktivität		Alle	Informationsaktivität		Alle	Informationsaktivität	
		ja	nein		ja	nein		ja	nein
1) Sozialhilfebezug ist bei Erhalt von Arbeitslosengeld/-hilfe möglich.	40,7	(6,1)	(43,8)	(47,9)	((51,4))	(45,9)	(24,7)	((10,7))	((38,2))
2) Sozialhilfebezug ist bei Erhalt einer kleinen Rente möglich.	(11,3)	(8,1)	(13,6)	((6,1))	((1,6))	8,8	(22,9)	((19,0))	((26,6))
3) Sozialhilfebezug ist neben Arbeitseinkommen möglich.	44,0	(50,8)	(39,3)	(34,4)	(35,1)	34,1	(65,1)	(77,2)	(53,4)
4) Sozialhilfebezug ist für allein stehende Mütter mit Kindern neben Unterhaltszahlungen möglich.	((3,7))	((4,2))	((3,3))	((1,5))	((3,7))	0,2	((8,5))	((5,0))	((11,8))
5) Bei Sozialhilfebezug besteht Kostenerstattungspflicht der Eltern und Kinder	(17,2)	(14,0)	(19,5)	(12,1)	((13,9))	10,9	(28,6)	((14,1))	((42,6))
6) Es besteht Pflicht zur Rückzahlung der Sozialhilfe bei späterer Besserstellung	57,1	(50,1)	62,0	59,3	(47,5)	66,3	(52,3)	(54,3)	(50,4)
7) Verwertung eines Sparguthaben in Höhe von 1.000 DM (500 Euro) ist vor Sozialhilfebezug notwendig.	27,5	(20,2)	(32,5)	(28,3)	(16,8)	35,1	(25,6)	((25,8))	((25,5))
Alle (nach der Informationsaktivität)	100,0	41,0	59,0	100,0	(37,3)	62,7	100,0	(49,2)	(50,8)

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Die Aussagen 1 bis 5 sind zutreffend, 6 und 7 sind nicht zutreffend.

Quelle: 1. Welle (1998/99) i. V. m. der 6. Welle (2002) des NIEP. Nur Personen in verdeckter Armut (nach der spezifischen Simulation), die niemals Sozialhilfe bezogen haben.

Die relativen Häufigkeiten der falschen Antworten sind grundsätzlich sehr nahe denen für die Gesamtgruppe in verdeckter Armut und deswegen nicht gesondert ausgewiesen. Bezieher von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe in verdeckter Armut sind also prozentual ebenso häufig über die Möglichkeit ergänzender HLU nicht informiert – nämlich in zwei Fünfteln der Fälle – wie die Bevölkerung in verdeckter Armut insgesamt. Ähnliches gilt für Erwerbstätige in verdeckter Armut; unter ihnen weiß sogar die Hälfte nicht, dass ihnen neben ihrem Arbeitseinkommen HLU gewährt werden kann.

Aus der letzten Zeile der Tabelle 30 geht hervor, dass immerhin zwei Fünftel der Personen in verdeckter Armut sich schon einmal darüber informiert haben, ob ihr Haushalt einen Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt hat. Dabei wurden die Informationen ganz überwiegend (zu 94%) direkt beim Sozialamt bzw. bei der Stadt oder Gemeindeverwaltung eingeholt, in nur 12% der Fälle wurden auch Infobroschüren herangezogen (Ergebnisse nicht tabellarisch ausgewiesen). Offensichtlich hat sich für die Gruppe mit Informationsaktivität – der die Erkenntnis ihrer Problemlage und die Überwindung einer ersten Hemmschwelle vorangegangen sein muss – der Eindruck ergeben, dass sie nicht anspruchsberechtigt seien oder dass die Geltendmachung eines nur geringen Anspruchs sich nicht lohne. Möglicherweise wurden sie aber auch durch frustrierende Erlebnisse auf dem Sozialamt von einer weiteren Verfolgung ihrer Interessen abgehalten. Mehr als die Hälfte der Personen in verdeckter Armut haben aber nicht einmal versucht, mögliche Hilfeleistungen für sich zu erkunden. Dieses Verhalten ist aber nicht unbedingt mit „Passivität“ oder Scheu vor den Mühen einer Informationsbeschaffung gleichzusetzen. Vielmehr kann es zumindest für einen Teil der Fälle symptomatisch für besonders enge kognitive Grenzen bzw. einen besonders schlechten Informationsstand über das Sozialhilferecht sein. Wenn Betroffene der festen Überzeugung sind, dass ihnen keine Hilfe zusteht, sehen sie keinen Anlass für Informationsaktivitäten – der Aufwand wäre aus ihrer Sicht irrational. Die Einholung von Informationen über die Anspruchsvoraussetzungen im Sozialhilferecht ist nur dann rational, wenn eine Unsicherheit über die maßgeblichen Regelungen besteht, „constraints“ also nicht so eng sind, dass eine Anspruchsberechtigung von vornherein grundsätzlich ausgeschlossen wird. „Constraints“ können aber auch in bestimmten sozio-kulturellen Orientierungsmustern, Überzeugungen und Handlungsgewohnheiten liegen, so dass von daher jegliche Informationsaktivitäten unterbleiben.

Insgesamt haben sich relativ mehr ostdeutsche (49,2%) als westdeutsche (37,3%) Betroffene informiert. Diese Aktivität führt allerdings nicht unbedingt zu einem besseren Informationsstand, teilweise ist das Gegenteil der Fall. So gehen mehr als drei Viertel der Ostdeutschen in verdeckter Armut, die sich über die Möglichkeit eines HLU-Bezugs informiert haben,

fälschlicherweise davon aus, dass ein Arbeitseinkommen jeglichen Anspruch auf Sozialhilfe ausschließt; unter denen ohne Informationsaktivität ist es nur gut Hälfte. Hinsichtlich der Frage der Rückzahlungsverpflichtung bei späterer Besserstellung sind Informationen durch das Sozialamt in Ostdeutschland zwar nicht kontraproduktiv; die relative Häufigkeit der falschen Antworten (ungefähr 50%) ist aber unabhängig davon, ob Informationen bereits eingeholt worden sind oder nicht. Demgegenüber scheinen Informationsaktivitäten in Westdeutschland größeren Erfolg zu haben, der Anteil der falschen Antworten ist aber dennoch teilweise sehr hoch. Defizite in der Effizienz der behördlichen Beratung zeigen sich also in beiden Landesteilen, insbesondere aber in den neuen Ländern.

Ältere Menschen ab 60 Jahren in verdeckter Armut scheinen über die Mehrzahl der angesprochenen Regelungen seltener falsch informiert zu sein als Jüngere. Dies ergibt sich aus Tabelle 31. Ältere Betroffene informieren sich auch relativ häufiger (zur Hälfte) als Personen unter 60 Jahren (zu knapp zwei Fünfteln) (letzte Zeile in Tabelle 31). Obwohl die meist nur sehr geringen Fallzahlen keine genauen Aussagen zulassen, wird die häufig vertretene These eines vergleichsweise schlechten Informationsstandes der älteren Generationen durch unsere Daten also nicht bestätigt. Dabei ist allerdings eine wesentliche Ausnahme zu beachten. Lediglich 14% der Älteren in verdeckter Armut wissen, dass Sozialhilfe bei späterer Besserstellung nicht zurückgezahlt werden muss, während unter den Jüngeren ungefähr die Hälfte darüber Bescheid weiß (Aussage 6). Die auch insgesamt weit verbreitete falsche Annahme einer Erstattungspflicht ist also besonders häufig unter Älteren anzutreffen und kann eine wesentliche Ursache für verdeckte Altersarmut sein¹⁶⁶. Demgegenüber kommen bei den jüngeren Personen in verdeckter Armut mehrere Fehlinformationen gleichermaßen als Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme in Betracht – neben der Fehlinformation über eine Rückzahlungspflicht auch die falsche Vorstellung über Arbeitseinkommen und Arbeitslosenunterstützung als Ausschlussgründe.

¹⁶⁶ Nach der spezifischen NIEP-Simulation ergibt sich für alleinstehende Frauen ab 60 Jahren eine überdurchschnittliche Quote der Nicht-Inanspruchnahme, nach den entsprechenden EVS- und SOEP-Simulationen auch für ältere Paarhaushalte; vgl. Tabelle 21.

Tabelle 31: Altersspezifische Unterschiede in der Unkenntnis von Sozialhilferegeln bei Personen in verdeckter Armut (Gesamtdeutschland) auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der falschen Einordnung zu vorgegebenen Aussagen -

Vorgegebene Aussage zu Sozialhilferegeln ^a	Alle	Alter	
		unter 60 Jahre	60 Jahre u. m.
1) Sozialhilfebezug ist bei Erhalt von Arbeitslosengeld/-hilfe möglich.	40,7	41,2	((38,5))
2) Sozialhilfebezug ist bei Erhalt einer kleinen Rente möglich.	(11,3)	(12,3)	((7,1))
3) Sozialhilfebezug ist neben Arbeitseinkommen möglich.	44,0	49,3	((21,0))
4) Sozialhilfebezug ist für allein stehende Mütter mit Kindern neben Unterhaltszahlungen möglich.	((3,7))	((4,4))	((0,5))
5) Bei Sozialhilfebezug besteht Kosten-erstattungspflicht der Eltern und Kinder	(17,2)	(15,9)	((23,1))
6) Es besteht Pflicht zur Rückzahlung der Sozialhilfe bei späterer Besserstellung	57,1	50,5	(86,1)
7) Verwertung eines Sparguthaben in Höhe von 1.000 DM (500 Euro) ist vor Sozialhilfebezug notwendig.	27,5	29,5	((18,5))
Anteil mit Informationsaktivität	41,0	38,8	(50,8)

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Die Aussagen 1 bis 5 sind zutreffend, 6 und 7 sind nicht zutreffend.

Quelle: 1. Welle (1998/99) i. V. m. der 6. Welle (2002) des NIEP. Nur Personen in verdeckter Armut (nach der spezifischen Simulation), die niemals Sozialhilfe bezogen haben.

Schließlich werden in Tabelle 32 unsere Ergebnisse über die Unkenntnis von Sozialhilferegeln in den alten Ländern denen vorliegender Studien gegenübergestellt. Die entsprechenden Fragen im NIEP wurden identisch zu denen der früheren Erhebungen formuliert, um eine zeitliche Vergleichbarkeit der relativen Häufigkeiten von Fehlinformationen zu erreichen. Dies konnte freilich nur bedingt gelingen, da die der Arbeit von Hauser und Hübinger (1993) zugrunde liegende Befragung nur unter Klienten der Caritas durchgeführt wurde, also nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung angelegt war. Es muss also hinsichtlich der im mittleren Block der Tabelle 32 wiedergegebenen Ergebnisse für 1991 mit einem Selektionseffekt gerechnet werden, der sich in einem tendenziell besseren Informationsstand niederschlägt.

Tabelle 32: Zur zeitlichen Entwicklung der Unkenntnis von Sozialhilferegeln bei Personen in verdeckter Armut auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der falschen Einordnung zu vorgegebenen Aussagen -

Vorgegebene Aussage zu Sozialhilferegeln ^a	1979, alle ^b	Westdeutschland 1991 ^c			Westdeutschland 1998/99 (i. V. m. 2002) ^d		
		Alle	Informationsaktivität		Alle	Informationsaktivität	
			ja	nein		ja	nein
1) Sozialhilfebezug ist bei Erhalt von Arbeitslosengeld/-hilfe möglich.	-	44,4	36,6	53,1	(47,9)	((51,4))	(45,9)
2) Sozialhilfebezug ist bei Erhalt einer kleinen Rente möglich.	16,0	14,7	5,5	25,1	((6,1))	((1,6))	((8,8))
3) Sozialhilfebezug ist neben Arbeitseinkommen möglich.	21,3	55,8	50,6	61,7	(34,4)	(35,1)	(34,1)
4) Sozialhilfebezug ist für allein stehende Mütter mit Kindern neben Unterhaltszahlungen möglich.	4,8	11,8	3,5	21,1	((1,5))	((3,7))	((0,2))
5) Bei Sozialhilfebezug besteht Kostenersatzpflicht der Eltern und Kinder	15,6	23,6	21,8	25,6	((12,1))	((13,9))	((10,9))
6) Es besteht Pflicht zur Rückzahlung der Sozialhilfe bei späterer Besserstellung	76,0	70,7	66,7	75,6	59,3	(47,5)	(66,3)
7) Verwertung eines Sparguthaben in Höhe von 1.000 DM (500 Euro) ist vor Sozialhilfebezug notwendig.	47,4	40,9	39,3	42,8	(28,3)	(16,8)	(35,1)
Alle (nach der Informationsaktivität)		100,0	52,8	47,8	100,0	(37,3)	62,7

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Die Aussagen 1 bis 5 sind zutreffend, 6 und 7 sind nicht zutreffend.^b Quelle: Hartmann (1981), S. 123.^c Quelle: Hauser/Hübinger (1993), S. 124. Nur Personen in verdeckter Armut, die niemals Sozialhilfe bezogen haben.^d Quelle: 1. Welle (1998/99), i. V. m. der 6. Welle (2002) des NIEP. Nur Personen in verdeckter Armut (nach der spezifischen Simulation), die niemals Sozialhilfe bezogen haben.

Dem steht allerdings entgegen, dass unter den Caritas-Klienten auch Ausländer mit vergleichsweise geringen Kenntnissen des Sozialhilferechts stark vertreten sind. Ob sich beide Effekte ausgleichen oder ob einer der beiden Einschränkungen der Vergleichbarkeit mit unseren Ergebnissen dominiert, kann leider nicht geklärt werden.

Wenn zunächst die Ergebnisse von 1979 und 1991 verglichen werden, kann keineswegs ein allgemeiner Rückgang der Unkenntnis von Sozialhilferegelungen festgestellt werden. So ist der Informationsstand bei der Frage der Rückzahlungspflicht 1979 und 1991 ähnlich schlecht (Aussage 6) – ungefähr sieben von zehn Personen in verdeckter Armut geben hierzu in beiden Jahren die falsche Antwort. Hinsichtlich der Möglichkeit ergänzender HLU bei geringem Arbeitseinkommen (Aussage 3) fällt der Informationsgrad 1991 mit 55,8% Falschantworten sogar noch wesentlich schlechter als 1979 mit nur 21,3% Falschantworten aus. Bei den anderen vorgegebenen Aussagen deuten sich teilweise leichte Verbesserungen (Aussagen 2 und 7 zur Aufstockungsmöglichkeit einer Rente bzw. zum Verwertungszwang einer kleinen Ersparnis), teilweise aber auch nochmals Verschlechterungen (Aussagen 4 und 5 zur Anspruchsberechtigung alleinstehender Mütter bzw. zur Kostenerstattungspflicht von Eltern bzw. Kindern) des Kenntnisstandes an. Die Entwicklung ist also nicht eindeutig.

Demgegenüber ergeben sich für den zwanzigjährigen Zeitraum von 1979 bis 1998/99 nahezu ausnahmslos Verbesserungen des Informationsgrades. Lediglich über die Aufstockungsmöglichkeit von Arbeitseinkommen (Statement 3) war die Bevölkerung in verdeckter Armut Ende der siebziger Jahre zu einem größeren Teil informiert (zu fast vier Fünfteln) als die westdeutsche Vergleichsgruppe Ende der neunziger Jahre (zu ca. zwei Dritteln). Möglicherweise ist die überraschend weit verbreitete Unkenntnis des Hilfeanspruchs auch von Erwerbstätigen darauf zurückzuführen, dass die Problematik der „working poor“ in Deutschland bisher in der Öffentlichkeit kaum diskutiert wurde und die Vorstellung, Arbeit schütze grundsätzlich vor Armut, sich im Zeitverlauf noch ausgebreitet hat.

Auch für den Zeitraum der neunziger Jahre ist mit nur einer Ausnahme eine deutliche Verbesserung des Informationsgrades der Bevölkerung in verdeckter Armut über sozialhilferechtliche Regelungen zu beobachten. Dies ist umso bemerkenswerter, als der Anteil derjenigen, die sich aktiv informiert haben, 1998/99 mit nur gut einem Drittel geringer ist als 1991, als mehr als die Hälfte bereits Erkundigungen über einen eventuellen HLU-Anspruch eingeholt haben (letzte Zeile in Tabelle 32). Das Ergebnis für 1991 ist freilich durch den erwähnten Selektionseffekt der Caritas-Erhebung vermutlich nicht vollständig repräsentativ für die Gesamtbevölkerung. Durch den Kontakt mit der Caritas, dem häufig schon eine eigene Aktivität vorausgeht, ergeben sich automatisch Hinweise auf eigene Rechte und Informationsmöglich-

keiten. Umso erstaunlicher ist die dennoch weit verbreitete Unkenntnis über einzelne Regelungen der HLU – wahrscheinlich bedingt durch ein enges Blickfeld, dass auf die spezifische eigene Situation konzentriert ist; beispielsweise dürfte sich eine alleinerziehende nicht-erwerbstätige Mutter mit akuten Wohnungsproblemen kaum für die Existenzminimumsicherung von Erwerbstätigen interessieren.

Die einzige sozialhilferechtliche Regelung, deren Kenntnis sich zwischen 1991 und 1998/99 nicht weiter verbreitet hat, betrifft die Aufstockungsmöglichkeit von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe. Nach wie vor wissen mehr als zwei Fünftel der Personen in verdeckter Armut darüber nicht Bescheid. Bei allen anderen vorgegebenen Aussagen ist der Anteil der Falschantworten rückläufig – auch hinsichtlich der Rückzahlungsverpflichtung bei späterer Besserstellung, obwohl hier nach wie vor die größten Informationsdefizite bestehen. Bei den ersten fünf Aussagen hat sich demgegenüber insbesondere der Wissensstand derjenigen ohne Informationsaktivität verbessert, so dass der Wissensvorsprung der Teilgruppe, die sich um Informationen bemüht hat, geschrumpft ist bzw. sich in ein „Hinterherhinken“ umgekehrt hat. Damit erscheinen die bereits erwähnten Defizite in der Beratungsqualität, die nach den Ergebnissen in Tabelle 30 in den neuen Ländern noch größer sind, aus der zeitlichen Perspektive als noch gravierender.

13.3.2 Einstellungen und Wahrnehmungen der Bevölkerung in verdeckter Armut

Neben kognitiven „constraints“ wirken Einstellungen und Wahrnehmungen, die sich in zustimmenden oder ablehnenden Äußerungen der Betroffenen zu vorgegebenen Statements niederschlagen, begrenzend auf das Inanspruchnahmeverhalten. Dieser Aspekt ist bereits in der vergleichenden Betrachtung von bekämpfter und verdeckter Armut untersucht worden (Kapitel 13.2.2; Tabellen 24 und 25). Demnach haben Personen in verdeckter Armut nicht grundsätzlich andere Einstellungen, aber wesentlich häufiger das Empfinden einer allgemeinen gesellschaftlichen Stigmatisierung von HLU-Empfängern. Wegen der großen Bedeutung von subjektiven Denkmustern und Positionen in handlungstheoretischen Modellen zur Erklärung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen werden diese Gesichtspunkte im Folgenden nur für die Gruppe der verdeckt Armen nochmals aufgegriffen. Dabei beziehen wir uns auf ausschließlich bei dieser Gruppe erhobene Fragen im NIEP und differenzieren zwischen alten und neuen Bundesländern. Ergänzend werden auch die an alle gerichteten Fragen, die bereits im Rahmen der Gegenüberstellung mit HLU-Empfängern ausgewertet worden sind, mit einbezogen, um mögliche Ost-West-Unterschiede aufzuzeigen.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Die in der letzten Spalte für Gesamtdeutschland ausgewiesenen Ergebnisse bezüglich der Statements 2, 4 und 6 wiederholen also Ergebnisse der rechten Spalte in Tabelle 24.

Wie aus Tabelle 33 hervorgeht, hätte ungefähr die Hälfte der Personen in verdeckter Armut keine Probleme damit, von Sozialhilfe zu leben – in Ostdeutschland aber erwartungsgemäß etwas seltener als in Westdeutschland (Statement 1). Hieraus spricht eine doch recht weit verbreitete positive Grundeinstellung gegenüber dem Hilfesystem, so dass die Nicht-Inanspruchnahme dieser Teilgruppe auf das fehlende Bewusstsein der eigenen Bedürftigkeit, auf unzureichende Informationen oder – im Falle geringfügiger Ansprüche – auf Kosten-Nutzen-Erwägungen zurückgeführt werden kann. Ein noch größerer Anteil der Bevölkerung in verdeckter Armut – mehr als drei Viertel sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern – empfindet Sozialhilfe als Rechtsanspruch und würde sie im Bedarfsfall in Anspruch nehmen (Statement 2). Ein Drittel dieser Gruppe würde also HLU in Anspruch nehmen, obwohl man damit Probleme hätte (Statement 1).

Die Befragten, die Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen würden, da jeder für sich selbst sorgen sollte (Statement 3), müssten eine komplementäre Gruppe bilden zu denen mit dem Bewusstsein eines Rechtsanspruchs und dem entsprechenden Durchsetzungswillen. Für Westdeutschland trifft dies vollständig zu, knapp ein Viertel der Personen in verdeckter Armut vertritt diese Position einer unbedingten Selbstverantwortlichkeit. In Ostdeutschland sind es mit einem Drittel etwas mehr; da aber andererseits dort vier Fünftel ihren Rechtsanspruch auf HLU bejaht haben (Statement 2), hat sich ein Teil der Befragten widersprüchlich geäußert. Wiederum ein Viertel der verdeckt Armen würden den Sozialhilfebezug als Schande empfinden (Statement 4). Diese negative Haltung wird allerdings in den neuen Ländern vergleichsweise selten vertreten und in den alten Ländern etwas häufiger als die grundsätzliche Ablehnung der Realisierung eines eigenen Anspruchs (Statement 3); Letzteres ist kein Widerspruch, da in einer Notlage trotz eines Gefühls der Schande wahrscheinlich häufig auf staatliche Hilfe zurückgegriffen wird¹⁶⁸.

Häufiger als die Empfindung eines HLU-Bezugs als Schande ist die Vorstellung, dass der Gang zum Sozialamt unangenehm ist (Statement 5). Zwei Fünftel der Bevölkerung in verdeckter Armut sind dieser Ansicht, wobei es kaum Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern gibt. Da aber – wie bereits ausgeführt – ungefähr drei Viertel der Betroffenen einen Anspruch in einem individuell empfundenen Bedarfsfall umsetzen würden (Statement 2), ist hier der Überschneidungsbereich der beiden Statements (2 und 5) recht groß; ein Teil der Personen in verdeckter Armut würde HLU im Bedarfsfall trotz der unangenehmen Empfindungen auf dem Sozialamt in Anspruch nehmen.

¹⁶⁸ Aus diesem Grund ist es auch nicht zwingend, dass sich die Gruppen mit Zustimmung zu den Statements 3 und 4 erheblich überlappen.

Tabelle 33: Einstellungen von Personen in verdeckter Armut^a gegenüber der Sozialhilfe und Wahrnehmung zur sozialen Akzeptanz von Sozialhilfebeziehern auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der ganz oder teilweise zustimmenden Antworten zu vorgegebenen Statements -

Vorgegebenes Statement	West-deutschland	Ost-deutschland	Gesamt-deutschland
1) Ich hätte keine Probleme damit, auch einmal von Sozialhilfe zu leben.	55,4	(44,9)	52,5
2) Auf Sozialhilfe hat man einen Rechtsanspruch, im Bedarfsfall würde ich sie in Anspruch nehmen.	76,2	79,6	77,3
3) Ich würde Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen, da jeder für sich selbst sorgen sollte.	(23,7)	(34,0)	27,2
4) Es wäre eine Schande für jemanden wie mich, von Sozialhilfe leben zu müssen.	(29,3)	((16,7))	25,7
5) Es ist unangenehm, zum Sozialamt zu gehen.	39,5	(43,8)	40,7
6) Sozialhilfebezieher haben das Gefühl, nicht vollständig akzeptiert zu werden. ^b	89,0	72,2	82,9
7) 1979: Meinen Sie, dass man als Sozialhilfeempfänger schief angesehen wird? ^c	54,4	–	–

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Als Personen in verdeckter Armut gelten die nach der spezifischen Simulation des NIEP Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug, die zudem auch in der Vergangenheit keine HLU bezogen haben.

^b Fragetext: Man hört immer wieder Klagen, dass bestimmte Personen das Gefühl haben, in Kontakt mit anderen Personen nicht voll akzeptiert zu werden. Was glauben Sie, bei welchen Personen trifft dieses Problem häufig, manchmal oder nie zu? ; Antwortmöglichkeit: Bei Sozialhilfebeziehern.

^c Quelle: Hartmann (1981), S. 132.

Quelle (außer Statement Nr. 7, letzte Zeile): 1. Welle i. V. m. der 2. (Statement Nr. 1, 4) bzw. 6. (Statement Nr. 2, 3, 5, 6) Welle.

Eine noch wesentlich größere Überlappung liegt hinsichtlich des Bewusstseins eines Rechtsanspruchs (Statement 2) und des Gefühls fehlender gesellschaftlicher Akzeptanz (Statement 6) vor. Mehr als vier Fünftel der verdeckt armen Personen sehen HLU-Empfänger als nicht vollständig akzeptiert – in Westdeutschland mit fast neun Zehnteln öfter als in Ostdeutschland mit gut sieben Zehnteln –, obwohl immerhin drei Viertel einen Anspruch im Bedarfsfall wahrnehmen würden (Statement 2) und die Hälfte nicht einmal Probleme mit dem HLU-Bezug hätte (Statement 1). Die innerhalb der Bevölkerung in verdeckter Armut sehr stark verbreitete Wahrnehmung fehlender sozialer Akzeptanz der HLU-Bezieher, die drastisch (um gut dreißig Prozentpunkte) höher ausfällt als das entsprechende Empfinden der unmittelbar Betroffenen selbst (vgl. Tabelle 24), kann somit nicht generell als Ursache für die Nicht-

Inanspruchnahme angesehen werden. Sie dürfte dennoch für einen erheblichen Teil der Gruppe ausschlaggebend für das zurückhaltende Verhalten sein – insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass möglicherweise die Zustimmungen zu den positiven und selbstbewussten Aussagen 1 und 2 nicht immer ganz ehrlich sondern teilweise eher „Fassade“ sind. Die Problematik der offenbar häufig herablassenden oder gar entwürdigenden Art im Umgang mit HLU-Empfängern ist umso alarmierender, als sie sich innerhalb von zwanzig Jahren stark verschärft hat. Denn eine dem Statement 6 des NIEP sehr ähnlich gestaltete Frage, ob Sozialhilfeempfänger schief angesehen werden, bejahten im Jahr 1979 nur gut die Hälfte der Personen in verdeckter Armut (letzte Zeile in Tabelle 33), während 89% der entsprechenden Gruppe im Jahr 1998/99 fehlende soziale Akzeptanz der HLU-Empfänger konstatierten.

Als Quintessenz aus Tabelle 33 lässt sich festhalten, dass die Bevölkerung in verdeckter Armut zwar zum großen Teil Stigmatisierungsängste hat, teilweise dem Sozialhilfesystem auch grundsätzlich ablehnend gegenübersteht, dass damit aber das Phänomen der Nicht-Inanspruchnahme nur für ungefähr ein Viertel der Fälle erklärt werden kann. Denn Probleme und Unannehmlichkeiten, die mit dem HLU-Bezug verbunden sind, schließen eine Inanspruchnahme nicht prinzipiell aus, sondern würden von den Befragten in verdeckter Armut in einem dringenden Bedarfsfall offenbar in Kauf genommen. Dies entspricht dem Ergebnis, dass auch HLU-Empfänger zu einem erheblichen Teil Stigma empfinden und ertragen (Kapitel 13.2.2; Tabelle 24). Für die Mehrheit der Bevölkerung in verdeckter Armut sind also nicht subjektive Empfindungen die ausschlaggebende Ursache der Nicht-Inanspruchnahme, sondern wahrscheinlich unzureichende Kenntnisse bzw. falsche Vorstellungen über das Sozialhilferecht oder aber eine Geringschätzung des erwarteten Nutzens gegenüber den (auch immateriellen) Kosten einer Inanspruchnahme; bei einer Teilgruppe dürfte das Bewusstsein einer Notlage sogar völlig fehlen.

Ob diese Feststellungen gleichermaßen für Haushalte ohne Kinder und Familien mit Kindern, für Erwerbstätigen- und Nichterwerbstätigenhaushalte gilt, wird mit Tabelle 34 untersucht. Dabei musste wegen der geringen Fallzahlen auf die Differenzierung zwischen alten und neuen Bundesländern allerdings verzichtet werden. Grundsätzlich ergibt sich auch für die Subgruppen die diskutierte Überlappung eines mehrheitlichen Willens, HLU im Bedarfsfall zu beanspruchen, mit ebenfalls mehrheitlichen negativen Empfindungen. Die Überschneidung ist besonders weitgehend bei den Alleinerziehenden in verdeckter Armut; ungefähr neun Zehntel sehen Sozialhilfe als Rechtsanspruch an, den sie umsetzen würden, und ebenfalls neun Zehntel nehmen eine mangelnde Akzeptanz von HLU-Empfängern durch die Gesellschaft wahr.

Tabelle 34: Einstellungen gegenüber der Sozialhilfe und Wahrnehmungen in Teilgruppen der Personen in verdeckter Armut ^a (Gesamtdeutschland) auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der ganz oder teilweise zustimmenden Antworten zu vorgegebenen Statements -

Vorgegebenes Statement	Alleinstehende, Paare ohne Kinder	Paare mit Kin- dern	Allein- erziehende	Erwerbstätige	Nicht- erwerbstätige	Alle
1) Ich hätte keine Probleme damit, auch einmal von Sozialhilfe zu leben.	(56,9)	(43,9)	(44,2)	(36,7)	60,8	52,5
2) Auf Sozialhilfe hat man einen Rechtsanspruch, im Bedarfsfall würde ich sie in Anspruch nehmen.	74,6	(69,3)	(92,4)	78,3	78,1	77,3 ^b
3) Ich würde Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen, da jeder für sich selbst sorgen sollte.	(36,6)	((19,7))	((4,7))	(22,4)	(28,0)	27,2
4) Es wäre eine Schande für jemanden wie mich, von Sozialhilfe leben zu müssen.	(25,6)	((19,5))	((30,7))	((36,2))	(19,5)	25,7
5) Es ist unangenehm, zum Sozialamt zu gehen.	(37,2)	(42,1)	(51,1)	(38,1)	40,8	40,7
6) Sozialhilfebezieher haben das Gefühl, nicht vollständig akzeptiert zu werden. ^c	79,4	(89,8)	89,6	85,2	80,5	82,9

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Als Befragte in verdeckter Armut gelten die nach der spezifischen Simulation des NIEP Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug, die zudem auch in der Vergangenheit keine HLU bezogen haben.

^b Beim Statement 2 (Sozialhilfe ist Rechtsanspruch) sind wegen einer fehlenden Angabe zum Erwerbsstatus die relativen Häufigkeiten der zustimmenden Nennungen der Teilgruppen der Erwerbstätigen und der Nichterwerbstätigen höher als die entsprechende relative Häufigkeit für alle.

^c Zum genauen Fragetext vgl. Fußnote 2 in Tabelle 33.

Quelle: 1. Welle i. V. m. der 2. (Statement Nr. 1, 4) bzw. 6. (Statement Nr. 2, 3, 5, 6) Welle.

Überraschenderweise ist der Anteil derjenigen, die keine Probleme mit dem HLU-Bezug hätten (Statement 1), bei Paaren mit Kindern und Alleinerziehenden mit gut zwei Fünfteln (zweite und dritte Zahlenspalte) geringer als unter Haushalten ohne Kinder (erste Zahlenspalte). Die These, dass HLU-Empfänger mit Kindern in vergleichsweise geringem Maße stigmatisiert werden, findet also keinen Niederschlag in den Wahrnehmungen bzw. Befürchtungen der Familien in verdeckter Armut. Alleinerziehende empfinden den (hypothetischen) Gang zum Sozialamt sogar wesentlich häufiger als unangenehm (Statement 5) als andere Gruppen. Andererseits scheinen sie eine unbedingte Selbstverantwortlichkeit des Einzelnen (Statement 3) nicht zu akzeptieren – wohl aus eigener gegenteiliger Erfahrung –, während diese Position in den anderen Gruppen in verdeckter Armut immerhin von einem Fünftel (Paare mit Kindern bzw. Erwerbstätigenhaushalte) bis zu einem Drittel (Alleinstehende und Paare ohne Kinder) vertreten wird.

13.3.3 Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU nach eigenen Angaben der Betroffenen

Während die bisher ausgewerteten Meinungsäußerungen nur indirekt auf potenzielle Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme hinweisen, enthält Tabelle 35 die Ergebnisse der Antworten auf entsprechende direkte Fragen. Zu zwölf ausgewählten Gründen, HLU nicht zu beantragen, haben die NIEP-Befragten angegeben, ob der jeweilige Grund für sie zutrifft oder nicht. Grundsätzlich waren Mehrfachnennungen der vorgegebenen Statements zulässig, es sei denn, das eigene Einkommen wurde als zu hoch eingeschätzt. Die Möglichkeit von Mehrfachnennungen durch die Befragten erscheint zwar insofern als angemessen, als häufig nicht nur einer der vorgegebenen Gründe zutreffen dürfte. Daraus ergeben sich aber methodische Probleme; denn die in die Ergebnisdarstellung einfließenden Gewichte der einzelnen Befragten werden in nicht abschätzbarer Weise – je nachdem, wie viele der vorgegebenen Items genannt werden – beeinflusst.¹⁶⁹ Bei Mehrfachnennungen bleibt die Rangfolge der Bedeutung der einzelnen Gründe für eine Nicht-Beantragung unklar, was die Interpretation der Ergebnisse erschwert. Dennoch können einige Schlussfolgerungen über die Relevanz von Motiven abgeleitet werden. Da eine gleichartige Befragungsweise auch in der Caritas-Erhebung von 1991 angewendet wurde – allerdings mit einer kleineren Liste von Vorgaben und ohne die erwähnte Einschränkung der Möglichkeit von Mehrfachnennungen –, ist nicht nur eine Zeitpunktbetrachtung, sondern auch die ungefähre Abschätzung von Entwicklungen im Zeitverlauf möglich. Zwischen einigen der direkt erfragten Gründe für eine Nicht-Beantragung und den im Vorhergehenden analysierten kognitiven „constraints“, Einstellungs- und Wahrnehmungsfragen

¹⁶⁹ Vgl. Hauser/Hübinger (1993), S. 125.

bestehen zudem Parallelen, so dass auch eine „interne Stimmigkeit“ der Resultate überprüft werden kann.

Unter den sogenannten „objektiven“ Gründen, deren Nennung auch mit dem jeweiligen Informationsstand verbunden ist, dominierte 1991 die Angabe, dass eigene Einkommen sei zu hoch. Mehr als die Hälfte der Befragten waren dieser Ansicht. 1998/99 war es zwar nur noch ein Drittel, das Ausmaß der hier offensichtlichen Fehlinformationen¹⁷⁰ ist freilich dennoch beträchtlich. Von den Befragten des Jahres 1998/99 nannten zudem ungefähr 30% – und damit deutlich mehr als die Caritas-Klienten Anfang der neunziger Jahre – ihre vorhandenen Ersparnisse als Grund, keinen Antrag zu stellen. Auch hier kann von mangelnder Kenntnis der sozialhilferechtlichen Regelungen ausgegangen werden, da die spezifische NIEP-Simulation die Vermögensverhältnisse der Befragten zumindest approximativ (über die jeweilige Klassenmitte der angegebenen Größenklasse der Ersparnisse) berücksichtigt. Diese Interpretation wird gestützt durch die in Tabelle 30 ausgewiesene Häufigkeit der Unkenntnis der Vermögensfreibeträge bei der HLU-Anspruchprüfung; ebenfalls knapp 30% meinen, ein Sparguthaben von nur 1.000 DM (ca. 500 €) müsse vor einem HLU-Bezug aufgebraucht werden. Personen in verdeckter Armut scheinen auch relativ häufig nicht zu wissen, dass ein bescheidenes Eigenheim nicht unter den vorrangigen Verwertungszwang eigenen Vermögens fällt; denn sowohl Anfang als auch Ende der neunziger Jahre gab ungefähr jeder Zehnte an, wegen eines eigenen Hauses bzw. einer eigenen Wohnung keinen Antrag auf HLU zu stellen (Statement 4). Fast ebenso viele verdeckt arme Personen des NIEP – unter den Caritas-Klienten von 1991 waren es noch etwas mehr – meinen, wegen der gegebenen Unterstützung durch Verwandte keinen Anspruch auf staatliche Hilfe zu haben (Statement 3)¹⁷¹; dies ist ebenfalls nicht richtig, sofern die familiären Transfers den eigenen Bedarf nicht decken – was offensichtlich der Fall ist, da die NIEP-Simulation unter Berücksichtigung auch dieser privaten Unterstützungszahlungen verdeckte Armut ergeben hat.

¹⁷⁰ Die spezifische NIEP-Simulation kommt zum gegenteiligen Ergebnis – das eigene Einkommen erweist sich als zu gering gegenüber dem Bedarf. Die Angabe, das eigene Einkommen sei zu hoch, kann allerdings auch zutreffend sein, sofern die Einkommensangaben oder die für die Bedarfsberechnung relevanten Angaben fehlerhaft sind. Inwieweit derartige Fälle bedeutsam sind, kann aber nicht beurteilt werden. Die Simulation der HLU-Anspruchsprüfung geht von der Annahme korrekter Angaben der Befragten aus.

¹⁷¹ Nach den in Tabelle 27 ausgewiesenen Ergebnissen werden ungefähr 15% der verdeckt armen Personen durch Eltern oder Kinder unterstützt; davon ist also offensichtlich die Hälfte der Meinung, die innerfamiliären Transfers schließen einen HLU-Anspruch aus.

Tabelle 35: Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU^a auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der Nennungen vorgegebener Statements -

Vorgegebener potenzieller Grund	1991 ^b	1998/99 ^c
„Objektive“ Gründe		
1) Das Einkommen ist zu hoch.	57,0	34,9
2) Ich wäre gezwungen, zuerst mein erspartes Geld aufzubrauchen.	19,4	29,3
3) Ich werde von Lebenspartner/in, Eltern, Kindern oder Enkeln unterstützt.	13,6	(8,1)
4) Kein Anspruch, weil eigenes Haus bzw. eine eigene Wohnung.	11,4	(9,4)
5) Hätte zwar geringen Anspruch, der Aufwand lohnt sich aber nicht.	29,0	24,6
6) Ich möchte nicht, dass meine Kinder Geld an das Sozialamt zahlen bzw. zurückzahlen müssen.	42,5	40,5
7) Ich möchte nicht, dass meine Eltern Geld an das Sozialamt zahlen bzw. zurückzahlen müssen.		31,2
8) Kein Anspruch, da ich einen Arbeitsplatz habe.	Nicht vorhanden	24,1
9) Ich weiß nicht, an wen ich mich wenden muss.	Nicht vorhanden	(6,6)
10) Ich möchte später nichts zurückzahlen müssen.	Nicht vorhanden	46,2
„Subjektive“ Gründe		
11) Ich möchte dem Staat nicht zur Last fallen.	31,5	29,5
12) Ich möchte niemandem Rechenschaft über meine Einkommensverhältnisse ablegen.	23,4	23,2
13) Es ist unangenehm, zum Sozialamt zu gehen.	47,0	40,7
14) Ich möchte nicht von der Sozialhilfe abhängig sein.	Nicht vorhanden	52,1
15) Es wäre mir unangenehm, wenn Bekannte davon erfahren.	9,6 ^d	(2,0) ^e

Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Nur Personen in verdeckter Armut (nach spezifischer NIEP-Simulation), die niemals vorher Sozialhilfe bezogen haben.^b Quelle: Hauser/Hübinger (1993), S. 126. Mehrfachnennungen waren zulässig. Fragetext: Aus verschiedenen Gründen wird Sozialhilfe oft nicht beantragt. dazu lese ich Ihnen einmal eine Reihe von Gründen vor. Bitte sagen Sie mir jedesmal, ob der Grund auf Sie zutrifft oder nicht zutrifft.^c 1. Welle (1998/99) i. V. m. der 2. Welle (1999) des NIEP. Mehrfachnennungen waren zulässig, außer wenn der Antwortvorgabe 1 "Das Einkommen ist zu hoch" zugestimmt wurde. Fragetext: "Ich lese Ihnen einmal eine Reihe von Gründen vor, warum jemand vielleicht keine Sozialhilfe beantragt. Bitte sagen Sie mir jeweils, ob der Grund für Sie zutrifft!"^d Quelle: Hauser/Hübinger (1993), S. 129. Die Frage nach Geheimhaltungswünschen wurde dort wesentlich umfassender gestellt - nämlich auch im Hinblick auf Kinder, Eltern, andere Verwandte, Nachbarn, Freunde und Arbeitskollegen. Dabei waren Mehrfachnennungen nicht zulässig. Es ergab sich, dass 44,3 % der Personen in verdeckter Armut (mit einer Angabe) im Falle eines eigenen Sozialhilfebezugs diesen gegenüber Nachbarn, Freunden/Bekannten oder Arbeitskollegen unbedingt verheimlichen wollten. Die Gruppe, die angegeben hat, dass jeder davon wissen könne, war gleich groß (44,4%).^e Diese Frage wurde nur in der 6. Welle des NIEP (2002) gestellt.

Die Statements 8 bis 10, die 1991 noch nicht erfragt wurden, belegen ebenfalls einen großen Einfluss kognitiver „constraints“ bei der Erklärung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU. Dies konnte bereits aufgrund der Ergebnisse in Tabelle 30 über die Unkenntnis einzelner sozialhilferechtlicher Regelungen vermutet werden und wird durch die direkte Erfragung der Gründe, keinen Antrag zu stellen, bestätigt. Ungefähr ein Viertel der Personen in verdeckter Armut stellt wegen eigener Erwerbstätigkeit keinen HLU-Antrag, fast die Hälfte geht wegen der Annahme einer Rückzahlungspflicht nicht zum Sozialamt. Diese Ergebnisse sind kompatibel mit denen zu den Kenntnisfragen in Tabelle 30¹⁷² und bestätigen die große Bedeutung unzureichenden Wissens oder falscher Informationen über die Anspruchsvoraussetzungen, während das Basiswissen über die Anlaufstelle (Statement 9) weitgehend vorhanden ist.

Laut NIEP führt ein Kosten-Nutzen-Kalkül i. e. S. (Statement 5) bei immerhin einem Viertel der Personen in verdeckter Armut zur Nicht-Inanspruchnahme; damit unterscheidet sich dieses Ergebnis kaum von dem der Caritas-Erhebung 1991. Angesichts eines nur geringen erwarteten Transfers erscheint dieser Gruppe der Aufwand als nicht lohnend, wobei offen ist, ob die Anspruchshöhe richtig eingeschätzt wird. Von wesentlich größerer Bedeutung ist aber das Motiv, eine Regresspflicht von Kindern bzw. Eltern zu vermeiden (Statements 6 und 7) – und zwar sowohl 1991 als auch 1998/99. Da diese Nennung aber in den meisten Fällen nur eine von mehreren Gründen betreffen dürfte – dafür sprechen die insgesamt hohen relativen Häufigkeiten der Nennungen der anderen „objektiven“ Gründe –, stellen sich hier besondere Bewertungsprobleme. Es ist nicht erkennbar, ob der Wunsch nach Verschonung der unterhaltspflichtigen Verwandten allein ausschlaggebend für die Nicht-Inanspruchnahme ist bzw. ohne die Vorgabe als potenzieller Grund überhaupt genannt worden wäre. Nach Ergebnissen zum familiären Hintergrund der Personen in verdeckter Armut ist dies wohl nur für einen Teil der Betroffenen zutreffend, da die meisten von ihnen eine von Kindern bzw. Eltern angebotene Unterstützung annehmen würden (Tabelle 27).

Die Interpretation der Nennungen der „subjektiven“ Gründe – das sind Einstellungen und Empfindungen – für eine Nicht-Inanspruchnahme ist ebenfalls problematisch. Da offensichtlich die meisten Befragten sowohl „objektive“ als auch „subjektive“ Gründe angegeben haben, muss offen bleiben, was letztendlich ausschlaggebend für das eigene Verhalten ist. „Ich möchte nicht von der Sozialhilfe abhängig sein“ – diese Vorgabe im NIEP-Fragebogen (Sta-

¹⁷² Die in Tabelle 30 enthaltenen Anteile derjenigen, die über die Aufstockungsmöglichkeit von Erwerbseinkommen und hinsichtlich einer Rückzahlungsverpflichtung falsch informiert sind, sind zwar vergleichsweise höher. Dies ist aber folgerichtig, da ein Teil dieser Gruppen in Unkenntnis der relevanten Regelungen bei der Frage nach dem Grund der Nicht-Beantragung von HLU ein zu hohes Einkommen angegeben haben dürfte und deshalb von der Nennung von weiteren Gründen ausgeschlossen wurde.

tement 14) wurde von mehr als der Hälfte der Personen in verdeckter Armut und damit am häufigsten genannt. Aber auch die anderen „subjektiven“ Gründe werden von einem Viertel bis zu zwei Fünfteln der Befragten genannt, wobei sich keine wesentlichen Veränderungen gegenüber 1991 zeigen. „Constraints“ durch sozio-kulturelle Orientierungsmuster und Handlungsgewohnheiten scheinen also ebenso bedeutsam zu sein wie kognitive Grenzen. Lediglich die Befürchtung, dass Bekannte von einem Sozialhilfebezug erfahren könnten (Statement 15), ist offenbar nicht vorhanden oder irrelevant für die Nicht-Inanspruchnahme. Dieses Ergebnis unterscheidet sich scheinbar wesentlich von den entsprechenden Resultaten früherer Erhebungen. So hatte ein Zehntel der verdeckt armen Caritas-Klienten von 1991 Geheimhaltungswünsche gegenüber Bekannten bzw. mehr als zwei Fünftel gegenüber Nachbarn, Freunden/Bekannten oder Arbeitskollegen¹⁷³; aus der Studie von Hartmann ((1981), S. 131) für das Jahr 1979 ergaben sich sogar noch wesentlich höhere Anteile. Dies ist aber kein tatsächlicher Widerspruch zum NIEP-Ergebnis, da der Wunsch nach Geheimhaltung im Falle eines HLU-Bezugs keineswegs gleichbedeutend ist mit einer daraus folgenden Nicht-Inanspruchnahme. Denn wie auch bei der Analyse der Einstellungen und Wahrnehmungen von HLU-Empfängern deutlich wurde (Kapitel 13.2.1 und 13.2.2), schließen die Angst vor bzw. das Empfinden von Stigmatisierung durch die soziale Umwelt sowie negative Erfahrungen die Inanspruchnahme einer zustehenden Leistung nicht unbedingt aus.

Schließlich geht aus Tabelle 36 hervor, dass auch für einzelne Familientypen bzw. für Erwerbstätigen- und Nichterwerbstätigenhaushalte ein häufiges Nebeneinander von „objektiven“ und „subjektiven“ Gründen der Nicht-Inanspruchnahme kennzeichnend ist. Darüber hinaus zeigt sich, dass insbesondere Paare mit Kindern und Allenerziehende bzw. Erwerbstätige häufig falsche Vorstellungen von der Sozialhilfeschwelle haben. Sie geben überdurchschnittlich oft an, ihr Einkommen sei zu hoch. Dies deutet darauf hin, dass die Berücksichtigung des Zusatzbedarfs weiterer Familienmitglieder im Rahmen der HLU weitgehend unterschätzt wird. Erwartungsgemäß wird von den Familien mit Kindern bzw. von Erwerbstätigen in verdeckter Armut auch besonders häufig wegen der eigenen Erwerbstätigkeit (Statement 8) auf einen HLU-Antrag verzichtet. Ungefähr zwei Fünftel dieser Haushalte leben unterhalb der Sozialhilfeschwelle infolge der fehlenden Information über die Möglichkeit ergänzender Hilfe, was gesellschaftspolitisch als sehr brisant erscheint und mit dem im vorhergehenden Kapitel (13.3.1) dargestellten Ausmaß der entsprechenden Unkenntnis kompatibel ist.

¹⁷³ Vgl. Hauser/Hübinger (1993), S. 129.

Tabelle 36: Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU in Teilgruppen der Personen in verdeckter Armut^a auf Basis des NIEP

- Relative Häufigkeit (in %) der Nennungen vorgegebener Statements -

Vorgegebener potenzieller Grund	Alleinstehende, Paare ohne Kinder	Paare mit Kindern	Allein- erziehende	Erwerbstätige	Nicht- erwerbstätige	Alle
„Objektive“ Gründe						
1) Das Einkommen ist zu hoch.	(26,0)	(64,1)	(42,8)	(44,5)	(29,1)	34,9
2) Ich wäre gezwungen, zuerst mein erspar- tes Geld aufzubrauchen.	(31,0)	(30,8)	(22,5)	((10,2))	37,0	29,3
3) Ich werde von Lebenspartner/in, Eltern, Kindern oder Enkeln unterstützt.	((8,2))	((9,1))	((7,0))	((3,6))	(10,3)	(8,1)
4) Kein Anspruch, weil eigenes Haus bzw. eine eigene Wohnung.	((7,9))	((25,8))	((2,5))	((5,2))	((11,5))	(9,4)
5) Hätte zwar geringen Anspruch, der Auf- wand lohnt sich aber nicht.	(24,9)	(30,2)	((19,5))	((18,2))	28,0	24,6
6) Ich möchte nicht, dass meine Kinder Geld an das Sozialamt zahlen bzw. zurückzah- len müssen.	(49,4)	(31,2)	(18,5)	(16,5)	50,7	40,5
7) Ich möchte nicht, dass meine Eltern Geld an das Sozialamt zahlen bzw. zurückzah- len müssen.	(29,0)	(31,2)	(38,4)	(19,3)	37,4	31,2
8) Kein Anspruch, da ich einen Arbeitsplatz habe.	((13,6))	(45,7)	(43,0)	(41,7)	(16,3)	24,1
9) Ich weiß nicht, an wen ich mich wenden muss.	((6,4))	((13,4))	((2,5))	((2,6))	((8,7))	(6,6)
10) Ich möchte später nichts zurückzahlen müssen.	50,9	(43,8)	(32,6)	(24,5)	57,2	46,2

Fortsetzung **Tabelle 36**

Vorgegebener potenzieller Grund	Alleinstehende, Paare ohne Kinder	Paare mit Kindern	Allein- erziehende	Erwerbstätige	Nicht- erwerbstätige	Alle
„Subjektive“ Gründe						
11) Ich möchte dem Staat nicht zur Last fallen.	(31,1)	(39,8)	((17,2))	(24,5)	32,4	29,5
12) Ich möchte niemandem Rechenschaft über meine Einkommensverhältnisse ablegen.	(24,3)	(30,5)	((14,3))	((13,2))	(26,4)	23,2
13) Es ist unangenehm, zum Sozialamt zu gehen.	(37,2)	(42,1)	(51,1)	(38,1)	40,8	40,7
14) Ich möchte nicht von der Sozialhilfe abhängig sein.	(51,1)	(50,7)	(56,5)	(42,6)	55,7	52,1

Werte in doppelten Klammern: Fallzahl < 10; Werte in Klammern: 10 ≤ Fallzahl < 30.

^a Nur Personen in verdeckter Armut (nach spezifischer NIEP-Simulation), die niemals vorher Sozialhilfe bezogen haben.

Quelle: 1. Welle i. V. m. der 2. Welle des NIEP. Mehrfachnennungen waren zulässig, außer wenn der Antwortvorgabe 1 „Das Einkommen ist zu hoch“ zugestimmt wurde. Frage-
text: „Ich lese Ihnen einmal eine Reihe von Gründen vor, warum jemand vielleicht keine Sozialhilfe beantragt. Bitte sagen Sie mir jeweils, ob der Grund für Sie zutrifft!“

Demgegenüber werden von Nichterwerbstätigen, abgeschwächt auch von Alleinstehenden und Paaren ohne Kinder, ein zu hohes Geldvermögen (Statement 2) sowie die Befürchtung einer späteren Rückzahlungspflicht (Statement 10) überdurchschnittlich oft genannt. Die Auswirkungen von Fehlinformationen auf die Nicht-Inanspruchnahme erweisen sich also als gravierender, wenn die von der jeweiligen Regelung hauptsächlich betroffenen Gruppen und nicht nur die Gesamtbevölkerung in verdeckter Armut betrachtet werden. Dies gilt analog für die Bedeutung von sonstigen Motiven, die nicht unbedingt auf Unkenntnis zurückzuführen sind. So wird der Einfluss des Wunsches, die Kinder vor Regressforderungen des Sozialamtes zu bewahren (Statement 6), erst mit der Betrachtung der Nichterwerbstätigen angemessen verdeutlicht; die Hälfte von ihnen verzichtet deswegen auf zustehende HLU. Ob dieses Problem infolge des neuen Gesetzes zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit, das seit Anfang 2003 in Kraft ist und im Normalfall keinen Rückgriff auf Kinder vorsieht, erfolgreich bekämpft werden konnte, bleibt abzuwarten.

Auch bei den „subjektiven“ Gründen der Nicht-Inanspruchnahme zeigen sich einige Unterschiede zwischen den gruppenspezifischen relativen Häufigkeiten, wofür es allerdings kaum schlüssige Ursachen gibt. Paare mit Kindern nennen drei der vier Vorgaben (Statements 11 bis 13) überdurchschnittlich oft, so dass diese Gruppe wohl in besonderem Maße aufgrund von Einstellungen und Empfindungen auf HLU verzichtet. Auffällig ist, dass das insgesamt am häufigsten genannte Statement (14) „Ich möchte nicht von der Sozialhilfe abhängig sein“ auch in allen berücksichtigten Teilgruppen dominiert. Diese weit verbreitete Position zeugt von einem ausgeprägten Streben nach Selbstständigkeit im unteren Einkommensbereich. Das Statement ist freilich so allgemein gehalten, dass die Nennungen möglicherweise zum Teil auf andere, unter den Vorgaben nicht berücksichtigte und schwer zu artikulierende Motive zurückgehen. Ob bzw. inwieweit diese unspezifische Position tatsächlich ausschlaggebend für eine Nicht-Inanspruchnahme ist oder eher eine untergeordnete Rolle neben einem der ebenfalls angegebenen „objektiven“ Gründe spielt, muss offen bleiben.

13.4 Schlussfolgerungen zur Bedeutung von Erfahrungen, Einstellungen, Wahrnehmungen und Informationsdefiziten für die Nicht-Inanspruchnahme von HLU

Mit vertiefenden, subjektiv ausgerichteten Fragen im Erhebungsprogramm einzelner Wellen des NIEP bietet diese Umfrage die Möglichkeit, der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU vor dem Hintergrund handlungstheoretischer Modelle nachzugehen, in denen das Kosten-Nutzen-Kalkül nur einer von vielen verhaltensleitenden Aspekten ist. Die Ergebnisse entsprechen nur teilweise theoretischen Erwartungen, denn HLU-Bezieher unterscheiden sich in ihren Empfindungen nicht grundsätzlich von Personen in verdeckter Armut. Bei einer verglei-

chenden Betrachtung der Bedeutungen von möglicherweise prägenden Variablen und Einstellungen für die Gruppen in verdeckter und in bekämpfter Armut wird Folgendes deutlich.

- Unter der Bevölkerung in verdeckter Armut sind negative Eindrücke über staatliche Stellen bzw. negative Erfahrungen auf Ämtern besonders häufig. Dies gilt insbesondere für Westdeutschland – trotz einer leichten Tendenz zum Positiven innerhalb von zwanzig Jahren. Da aber auch unter HLU-Beziehern negative Erfahrungen nicht selten sind – welche offenbar aber nicht zu Resignation führen –, sind die Unterschiede zu verdeckt armen Personen eher gradueller Art.
- Die Befürchtung, Bekannte könnten vom Sozialhilfeantrag erfahren, wird von Befragten in verdeckter Armut nicht geäußert, während drei von zehn HLU-Beziehern der Gang zum Sozialamt aus diesem Grunde schwer fällt. Auch aus anderen Antworthäufigkeiten wird sichtbar, dass etliche negative Empfindungen unter HLU-Beziehern mindestens ebenso weit verbreitet sind wie unter Personen in verdeckter Armut, Erstere dies aber als Belastung hinnehmen. Das Gefühl einer fehlenden sozialen Akzeptanz kommt allerdings in der Gruppe in verdeckter Armut wesentlich häufiger vor.
- Die Akzeptanz familiärer Unterstützung ist bei den Bedürftigen ohne HLU-Bezug nicht grundsätzlich geringer als bei den Sozialhilfeempfängern. Die theoretisch erwartete große Zurückhaltung von verdeckt armen Personen gegenüber Hilfeleistungen von Eltern bzw. Kindern erweist sich also nicht als dominanter Grund für die beobachtete Nicht-Inanspruchnahme. Allerdings sind in den seltensten Fällen die Unterhaltsverpflichteten außerhalb des eigenen Haushalts überhaupt zu nennenswerten Transferleistungen in der Lage.
- Personen in verdeckter Armut kennen vergleichsweise selten aus eigener Anschauung – indirekt (über einen HLU-Bezug der Eltern) oder direkt (über einen eigenen HLU-Bezug) – ein Leben mit Sozialhilfe. Allerdings ist die Tatsache, dass noch nie HLU bezogen wurde, nicht gleichbedeutend mit fehlenden eigenen Erfahrungen mit dem Hilfesystem. Denn bei einem Teil der Fälle kann ein früher gestellter Antrag abgelehnt worden sein, was bei verdeckt armen Personen möglicherweise zu Resignation führte. Abgesehen von diesen Fällen kann die mit knapp der Hälfte große relative Häufigkeit einer wiederholten Transferabhängigkeit der HLU-Bezieher verschiedene Ursachen haben. Der eigene frühere Transferbezug kann eine besonders kritische materielle Situation, aber auch bereits überwundene Vorbehalte gegenüber dem Hilfesystem signalisieren.

Anders als bei der Gegenüberstellung von subjektiven Äußerungen der beiden Armutsgruppen – der HLU-Empfänger und der verdeckt Armen – hat die Analyse von nur bei den Be-

rechtigten ohne HLU-Bezug erhobenen potenziellen Gründen der Nicht-Inanspruchnahme zu recht eindeutigen Erkenntnissen geführt.

- Personen in verdeckter Armut sind weitgehend in Unkenntnis wesentlicher sozialhilfe-rechtlicher Regelungen. Häufig wird die Sozialhilfe fälschlicherweise als selektives Hilfesystem begriffen, und noch häufiger ist die Vorstellung von einem unbedingten, ausnahmslosen Nachrangigkeitsprinzip. So meinen jeweils ungefähr zwei Fünftel der Betroffenen, dass Erwerbstätige bzw. Arbeitslose mit Transfers vom Arbeitsamt grundsätzlich keinen Anspruch auf ergänzende HLU haben, und mehr als die Hälfte der verdeckt Armen geht von einer späteren Rückzahlungspflicht aus. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass der Kenntnisstand sich durch eigene Informationsaktivitäten nicht eindeutig verbessert, teilweise ist das Gegenteil der Fall. Dies gilt insbesondere für Ostdeutschland, wo sich ein größerer Teil der Betroffenen informiert hat als in Westdeutschland.
- Im Vergleich zu den kognitiven „constraints“ scheint die Bedeutung von Empfindungen und Wahrnehmungen für die Nicht-Inanspruchnahme von HLU geringer zu sein. Aus verschiedenen Einstellungs- bzw. Wahrnehmungsfragen ergibt sich zwar, dass die Bevölkerung in verdeckter Armut zum großen Teil Stigmatisierungsängste hat. Damit kann aber das Phänomen der Nicht-Inanspruchnahme nur für ungefähr ein Viertel der Fälle erklärt werden. Denn Unannehmlichkeiten bei einer HLU-Beantragung bzw. infolge des Transferbezugs würden von dem großen Teil der Befragten in verdeckter Armut, der Sozialhilfe als einen Rechtsanspruch ansieht, im Bedarfsfall offenbar hingenommen werden.
- Die direkte Frage an die Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug, aus welchen Gründen sie keinen Hilfeantrag stellen, scheint zu etwas anderen Ergebnissen als die Einstellungsfragen zu führen. Denn hier zeigt sich ein gleichgewichtiges Nebeneinander von „objektiven“ Gründen mit Bezug zum Informationsstand der Befragten und „subjektiven“ Motiven einer Nicht-Beantragung. Die Interpretation des Resultats weitreichender Wissenslücken einerseits und ebenso verbreiteter subjektiv-ablehnender Positionen gegenüber der Sozialhilfe wird allerdings dadurch erschwert, dass Mehrfachnennungen der vorgelegten Gründe ausdrücklich zulässig waren und offensichtlich auch bei den meisten Befragten erfolgten. Deshalb ist unklar, was letztendlich ausschlaggebend für das eigene Verhalten ist. „Ich möchte nicht von der Sozialhilfe abhängig sein“ – diese Vorgabe im NIEP-Fragebogen wurde von mehr als der Hälfte der Personen in verdeckter Armut und damit am häufigsten genannt. Die Aussage ist freilich sehr allgemein gehalten, so dass fraglich ist, ob diese Position auch ohne Vorgabe von den Befragten artikuliert worden wäre und

ob sie ohne weitere Beweggründe oder Informationslücken ein ausschlaggebendes Motiv für die Nicht-Inanspruchnahme ist.

Aus der Zusammenfügung der zahlreichen Facetten, die sich aus der Analyse von Einstellungs- und Wissensfragen ergeben haben, bildet sich der Gesamteindruck, dass die Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU zum größeren Teil auf unzureichende Kenntnisse bzw. falsche Vorstellungen über das Sozialhilferecht zurückzuführen ist. Diese Defizite gehen zwar häufig mit Stigmatisierungsängsten u. ä. einher; negative Empfindungen – beispielsweise auch das Gefühl der Schande, von Sozialhilfe abhängig zu sein – werden aber auch von HLU-Empfängern häufig genannt. Für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung in verdeckter Armut sind dennoch subjektive Einstellungen und Wahrnehmungen von Stigma, also „constraints“ durch sozio-kulturelle Orientierungsmuster und Handlungsgewohnheiten, die ausschlaggebende Ursache der Nicht-Inanspruchnahme. In vielen Fällen ist offenbar die Bereitschaft, Unannehmlichkeiten auf dem Sozialamt und im Kontakt mit dem sozialen Umfeld hinzunehmen, bzw. die „Erduldungsfähigkeit“ geringer als bei HLU-Empfängern. Schließlich ist ein Teil der Nicht-Inanspruchnahme auf eine Geringschätzung des erwarteten Nutzens gegenüber den (auch immateriellen) Kosten einer Inanspruchnahme, also auf ein „klassisches“ ökonomisches Kalkül, zurückzuführen; bei einer Teilgruppe dürfte das Bewusstsein einer Notlage sogar völlig fehlen. Die Ergebnisse über den Einfluss von Kosten-Nutzen-Abwägungen einerseits und vorgelagerter „constraints“ andererseits sind freilich vorsichtig zu werten; denn bei einem Teil der Befragten ist nicht auszuschließen, dass einige Antwortvorgaben bewusst oder unbewusst nicht genannt wurden. Möglicherweise sollen eigene Motive kaschiert werden, teilweise werden sie aber auch erfolgreich verdrängt.

Abschließender Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im hiermit vorgelegten Bericht des Forschungsprojekts „Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie)“ werden Ergebnisse zu Umfang und Struktur der Bevölkerung in verdeckter Armut sowie zu den Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme dokumentiert. Die Fragestellung ist auf die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz beschränkt. Die Untersuchung des verdeckten, also nicht unmittelbar beobachtbaren Phänomens, dass ein Teil der Bevölkerung unterhalb der Sozialhilfeschwelle lebt, erfolgt durch die Simulation der HLU-Anspruchsprüfung auf der Grundlage von Mikrodaten, was hohe Anforderungen an die empirische Basis stellt. Für diese Aufgabe wurden drei Haushaltsstichproben herangezogen: die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), das Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) und das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) – und zwar jeweils für das Jahr 1998, dem einzigen Jahr mit ungefährender zeitlicher Übereinstimmung. Die Einbeziehung mehrerer Datenquellen beruht auf der Erfahrung, dass jede Erhebung spezifische Vorzüge und Schwächen hat, was durch eine Herangehensweise auf alternativen Wegen am ehesten berücksichtigt werden kann. Dieser Untersuchungsansatz erfordert ein mehrstufiges, mit den folgenden Punkten 1 bis 4 skizziertes Konzept:

- 1) im Vorfeld der inhaltlichen Analyse eine näherungsweise Überprüfung der Repräsentativität der Daten für den Niedrigeinkommensbereich (Erster Teil);
- 2) die Entwicklung eines einheitlichen Basissimulationsmodells, das nur die in allen einbezogenen Befragungen erhobenen Variablen berücksichtigt und somit zu methodisch vergleichbaren Ergebnissen zum Inanspruchnahmeverhalten kommt (Zweiter Teil);
- 3) die Entwicklung spezifischer Simulationsmodelle unter Einbeziehung aller jeweils vorhandenen relevanten Variablen, um die unterschiedlichen Stärken der drei genannten Datenquellen auszunutzen (Dritter Teil);
- 4) die Untersuchung von potenziellen Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme – unter Berücksichtigung theoretischer Erklärungsansätze – hauptsächlich mit Daten des NIEP, da die anderen Erhebungen hierzu keine unmittelbaren Informationen enthalten.

Im Folgenden werden diese Punkte erläutert und die wichtigsten Ergebnisse dargestellt, um schließlich einige politische Schlussfolgerungen abzuleiten (Punkt 5).

1) Überprüfung der Repräsentativität der einbezogenen Datenquellen

Die Überprüfung der Repräsentativität erfolgte durch eine Gegenüberstellung von Ergebnissen der EVS, des SOEP und des NIEP mit aus dem Mikrozensus (MZ) abgeleiteten Strukturen einerseits und prozessproduzierten Statistiken andererseits. Die Aussagefähigkeit dieser

„Gütetests“ im Hinblick auf die Frage der Eignung der Stichproben zur Schätzung der verdeckten Armut ist wegen unterschiedlicher inhaltlicher und zeitlicher Bezüge der verglichenen Daten freilich begrenzt; zudem können von der Repräsentativität hinsichtlich der Transferempfänger (Vergleich mit prozessproduzierten Daten) nur sehr vorsichtige Schlussfolgerungen bezüglich des Erfassungsgrades der anderen Haushalte im Niedrigeinkommensbereich – insbesondere derjenigen mit nicht realisiertem HLU-Anspruch – gezogen werden. Dennoch haben die Analysen einige interessante Hinweise ergeben, die bei der Einordnung und Bewertung von Schätzergebnissen zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen zu beachten sind.

- Die Struktur des Niedrigeinkommensbereichs des SOEP kommt der des Mikrozensus am nächsten, während die Bevölkerungsstruktur des NIEP die stärksten Abweichungen gegenüber dem entsprechend (näherungsweise) abgegrenzten Bereich des Mikrozensus aufweist.
- Das NIEP spiegelt das Ausmaß des HLU-Bezugs in der deutschen Bevölkerung am besten, in der ausländischen Bevölkerung am schlechtesten wider. Der Nachweis der Sozialhilfeempfänger ist in der EVS am geringsten.
- Die mit der EVS nachgewiesenen Strukturen der HLU-Empfänger – entsprechende Vergleiche sind mit SOEP und NIEP wegen geringer Zellenbesetzungen kaum möglich – kommen den Ergebnissen der Sozialhilfestatistik recht nahe; eine wesentliche Verzerrung zeigt sich allerdings hinsichtlich des Alters – Bedarfsgemeinschaften mit einem Haushaltsvorstand ab 65 Jahren sind deutlich über-, die mit unter 25jährigem Haushaltsvorstand entsprechend unterrepräsentiert.
- Im Vergleich zur Wohngeldstatistik ergibt sich für die EVS – bei insgesamt recht guter Übereinstimmung der Strukturen nach der Haushaltsgröße – eine deutliche Übererfassung der Empfänger von Tabellenwohngeld, für das SOEP eine nur geringe Untererfassung und für das NIEP der schwächste Nachweis. Der Erfassungsgrad einzelner Bereiche des unteren Einkommensspektrums scheint also in jeder der einbezogenen Haushaltsstichproben ungleichmäßig zu sein.

Die jeweiligen Vorzüge und Defizite der drei Datenquellen legen es nahe, Ergebnisse zum Ausmaß verdeckter Armut nicht mit Blick auf absolute Zahlen zu interpretieren. Diese dürften nämlich – mit Einschränkungen – in ähnlicher und damit uneinheitlicher Weise verzerrt sein wie die jeweils entsprechenden hochgerechneten HLU-Empfänger und Aggregate zur bekämpften Armut. Von daher werden in der vorliegenden Studie hauptsächlich Relationen bei interner Basierung betrachtet, d. h. die Relativierungsbasis wird aus der jeweiligen Datenbasis

abgeleitet; lediglich ergänzend werden auch extern basierte Quoten mit Bezug zur Sozialhilfe- und Bevölkerungsstatistik ausgewiesen. Als ein sehr wesentlicher Mangel der EVS und des NIEP hat sich eine starke Untererfassung der ausländischen Bevölkerung herausgestellt; deshalb beschränken sich alle vergleichenden Analysen von EVS, SOEP und NIEP auf die Bevölkerung in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand; dem Inanspruchnahmeverhalten von ausländischen Haushalten wird lediglich auf der Basis des SOEP nachgegangen.

2) Basissimulation

Ausgangspunkt für die Entwicklung der Simulationsmodelle sind die Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) zu Regelbedarf, Mehrbedarfzuschlägen, Kosten der Unterkunft und anzurechnendem Einkommen, die möglichst genau abzubilden sind. Besondere Schwierigkeiten entstehen bezüglich der zahlreichen Kann-Vorschriften, die einen Ermessensspielraum der Sachbearbeiter beinhalten und in einer allgemeinen Simulation nicht nachvollzogen werden können. Deshalb müssen sowohl die Basissimulation als auch die späteren spezifischen Modelle von verschiedenen pauschalen Annahmen und Vereinfachungen ausgehen. Nach ausführlicher Diskussion der fraglichen Regelungen und Überprüfung von alternativen Pauschalierungen erschien es gerechtfertigt, die Unterkunftskosten in voller Höhe – also ohne Berücksichtigung des Kriteriums der Angemessenheit – in der Bedarfsberechnung anzusetzen, einen Pkw nicht als vorrangig einzusetzendes Vermögen zu werten und einmalige Leistungen in Form eines pauschalen Zuschlags bei der Berechnung des nicht realisierten Anspruchsvolumens zu berücksichtigen. Zudem wird die Simulation der Anspruchsprüfung grundsätzlich für Haushalte statt für die enger abgegrenzten Bedarfsgemeinschaften durchgeführt.

Auf der Grundlage dieser weitgehenden Gemeinsamkeiten aller verwendeten Simulationsmodelle wurden zwei Modelltypen entwickelt. Mit der Basissimulation unter Verwendung eines einheitlichen Modells, aber alternativer Daten wird im Vorfeld spezifischer, stärker differenzierender Simulationen untersucht, ob und inwieweit bzw. in welcher Richtung Simulationsergebnisse allein durch die Auswahl der Haushaltsstichprobe – also nicht durch den Differenzierungsgrad des Modells – bestimmt werden. Die Basissimulation zur Berechnung des sozialhilferechtlichen Existenzminimums und zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen bezieht also nur Variablen ein, die in allen drei Stichproben – freilich mit unterschiedlichen Methoden und Genauigkeitsgraden – erhoben wurden. Die wesentlichste Vereinfachung des Basismodells besteht in der Vernachlässigung der vorrangig einzusetzenden Ersparnisse, da diese nur in der EVS genau erhoben werden; weitere Modellrestriktionen folgen aus eher ge-

ringfügigen Unzulänglichkeiten der Einkommensberechnung und der Berücksichtigung von Mehrbedarfen.

Die so skizzierte Basissimulation hat eine mäßige Divergenz der Dunkelzifferquoten laut EVS, SOEP und NIEP ergeben. Nach dem Konzept der internen Basierung mit Bezug zu den Angaben in der jeweiligen Datenbasis reicht die Spannweite von 120% (NIEP) bzw. 122% (SOEP) bis 142% (EVS). Diese Ergebnisse sollten freilich weniger inhaltlich als vielmehr unter methodischen Gesichtspunkten interpretiert werden. Denn das zugrunde liegende Berechnungsmodell wurde ausdrücklich zum Zwecke der konzeptionellen Vergleichbarkeit der Ergebnisse verschiedener Datenquellen entwickelt und enthält entsprechend dem Ziel, einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden, die erwähnten notwendigen Vereinfachungen.

Die genannten Dunkelzifferquoten – 120% bis 142% – resultieren aus der impliziten Annahme, dass in jeder der drei Datenquellen die Repräsentativitätsfehler hinsichtlich der Bevölkerung in bekämpfter Armut gleichermaßen für die Gruppe in verdeckter Armut gelten. Diese Ausgangshypothese erscheint zwar als realistischer als die der externen Basierung der Quoten und moderater als die der Variante mit Basierung auf Modellrechnungsergebnisse. Sie ist in der vereinfachenden Absolutheit aber überzeichnet. Diese Überzeichnung wird mit der Spannweite der Quoten zur verdeckten Armut belegt, die freilich angesichts der nachgewiesenen allgemeinen strukturellen Unterschiede zwischen den in den drei Stichproben erfassten Niedrigeinkommensbereichen als recht gering erscheint. Die dennoch offensichtlichen Ergebnisabweichungen bei einheitlichem Simulationsmodell führen zu der ersten Schlussfolgerung, dass unterschiedliche Resultate der folgenden spezifischen Simulationen zur verdeckten Armut nicht nur auf die verschiedenartigen Modellkonstruktionen, sondern zum Teil auch auf Unstimmigkeiten der verwendeten Daten zurückzuführen sind.

3) Spezifische Simulationen

Die wesentlichste Modellerweiterung gegenüber der Basissimulation betrifft die Einbeziehung des vorrangig einzusetzenden Geldvermögens bei der HLU-Anspruchsprüfung. Da hierbei die gesetzlichen Höchstgrenzen des zu verschonenden Vermögens zu berücksichtigen und somit genaue Angaben zu den Ersparnissen erforderlich sind, kann dies nur mit der EVS in exakter Weise, mit dem SOEP und dem NIEP lediglich approximativ erfolgen. Weitere Modellverfeinerungen betreffen das anzurechnende Einkommen, das insbesondere im Rahmen der EVS, teilweise auch des NIEP stärker an das gesetzliche Konzept angenähert werden konnte, und schließlich die Mehrbedarfszuschläge, die insbesondere mit dem NIEP, abge-

schwächt auch mit dem SOEP den BSHG-Vorschriften entsprechend simuliert werden können.

Die spezifischen Simulationen haben zu einer etwas größeren relativen Spannweite der Ergebnisse geführt als die Basissimulation, wobei nunmehr die aus EVS und SOEP ermittelten Dunkelzifferquoten sehr nahe zusammen liegen und das entsprechende NIEP-Resultat vergleichsweise hoch ausfällt. Bei interner Basierung der Quoten zur verdeckten Armut (Bezugnahme im Nenner auf die in der jeweiligen Datenbasis enthaltenen HLU-Empfänger bzw. -Zahlungen) ergibt sich, dass die Zahl der berechtigten Personen, die ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen, sich auf ungefähr die Hälfte bis zu drei Viertel der Zahl der HLU-Bezieher beläuft, die Quote der Nicht-Inanspruchnahme also zwischen 34,2% (SOEP) und 42,4% (NIEP) liegt. Demnach kämen auf drei HLU-Empfänger 1,5 bis zwei weitere Berechtigte. Das daraus folgende nicht realisierte Anspruchsvolumen macht ca. ein Viertel bis zu zwei Fünftel der in Anspruch genommenen HLU-Zahlungen aus. Angesichts der vielfältigen methodischen Besonderheiten und demzufolge strukturellen Unterschiede zwischen den einbezogenen Datenquellen sind die Abweichungen als moderat einzustufen.

Aus mehreren konzeptionellen und datenbedingten Grenzen der Analyse ist allerdings zu schließen, dass das tatsächliche Ausmaß verdeckter Armut wahrscheinlich am oberen Rand der ermittelten Ergebnisse oder leicht darüber liegt.

- Hinsichtlich der NIEP-Ergebnisse sind der in der Erhebungsart begründete Ausschluss von Haushalten ohne (stationären) Telefonanschluss aus dem NIEP sowie Besonderheiten des Hochrechnungsverfahrens zu beachten, wodurch Haushalte in verdeckter Armut gegenüber denen mit HLU-Bezug systematisch unterschätzt werden – in welchem Ausmaß, ist allerdings ungewiss.
- Die approximative Berücksichtigung des einzusetzenden Geldvermögens in der SOEP-Simulation erfolgt nach einer restriktiven Variante. Damit werden einige Haushalte mit geringfügigem Vermögen unterhalb der Höchstgrenze des zu verschonenden Vermögens von den potenziellen HLU-Berechtigten ausgeschlossen, das Ausmaß der verdeckten Armut also zu niedrig berechnet.
- Schließlich sind die o. g. Quoten zur verdeckten Armut infolge einiger offensichtlicher Schwächen der Simulationsrechnungen tendenziell unterschätzt – dies ergibt sich aus Abweichungen der Modellrechnungsergebnisse von Angaben der HLU-Empfänger in der jeweiligen Datenbasis. Wenn die Modellrestriktionen sich in relativ gleichem Maße auswirken wie bei der Abbildung der bekämpften Armut, ist die bekämpfte Armut entsprechend der Modellrechnung – nicht die bekämpfte Armut laut Befragung – die adäquate

Bezugsgröße, und die Bandbreite der ermittelten Quoten der Nicht-Inanspruchnahme verschiebt sich nach oben – zum recht engen Bereich von 45,4% (EVS) bis 49,8% (SOEP).

Der zuletzt genannte Gesichtspunkt betrifft insbesondere die EVS. Denn die Bildung von Relationen aus modellmäßig geschätzter verdeckter Armut und bekämpfter Armut laut Befragung (interne Basierung) ist wegen des Quartalsbezugs der Daten problematisch: bei der Simulation werden gleichmäßige Monatseinkommen im Quartal unterstellt, die erfragten Angaben zum HLU-Bezug sind aber das Ergebnis teilweise schwankender Monatseinkommen. Unter diesem methodischen Aspekt kann für die EVS die Quotierung auf Modellergebnisse durchaus sinnvoll sein. Aber auch für das SOEP ist das alternative Basierungskonzept keineswegs von der Hand zu weisen – freilich aus dem anderen Grund der nur approximativen Daten zum Vermögen und der daraus folgenden Ungenauigkeiten bei der Simulation der HLU-Anspruchsprüfung.

Die drei genannten Aspekte relativieren also die oben ausgewiesenen Ergebnisse und führen zu der Schlussfolgerung,

- dass *auf drei HLU-Empfänger mindestens zwei, eher drei weitere Berechtigte* kommen
- und dass das *Anspruchsvolumen* dieser Personengruppe *ein Drittel bis zur Hälfte der gegebenen HLU-Zahlungen* beträgt.

Schließlich ist im Auge zu behalten, dass diese Schätzungen sich ausschließlich auf Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand beziehen. Nach den Ergebnissen einer Zusatzauswertung des SOEP 1998 fallen die Quoten zur verdeckten Armut für die ausländische Bevölkerung deutlich höher aus – angesichts der geringen Fallzahlen sollte dies aber vorsichtig interpretiert und in weiterer Forschungsarbeit überprüft werden.

4) Potenzielle Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme

Die Analyse potenzieller Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen geht von zentralen Hypothesen sowohl der Rational Choice Theory als auch handlungstheoretischer Ansätze aus. Zur Untersuchung der Relevanz der vielfältigen Einflussfaktoren werden zunächst gruppenspezifische Quoten der Nicht-Inanspruchnahme dargestellt, die aus den spezifischen Simulationen mit EVS, SOEP und NIEP resultieren. Sie geben zum Einen besondere Betroffenheiten wieder, und zum Anderen werden die Gruppierungskriterien bzw. Merkmale auch als Proxy-Variablen mit Bezug zu verhaltensrelevanten Einflussfaktoren definiert. Der Schwerpunkt der Ursachenanalysen bezieht sich aber auf spezielle Fragen des NIEP zur sozialen Herkunft, zu Wissen, Erfahrungen, Wahrnehmungen, Einstellungen, Empfindungen

u. ä., die in den beiden anderen Umfragen nicht erhoben wurden. Im NIEP sind also Themenbereiche mit direktem Bezug zu handlungstheoretischen Aspekten einbezogen, so dass es sich in herausragender Weise zur Analyse von Ursachen und Hintergründen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen eignet.

Die vorab untersuchten gruppenspezifischen Quoten der Nicht-Inanspruchnahme haben *teilweise die theoretisch erwarteten Korrelationen* mit Proxy-Variablen ergeben. Beispielsweise folgt aus allen drei verwendeten Datenquellen, dass entsprechend den Annahmen des Kosten-Nutzen-Modells der Anteil der verdeckten Armut an allen Anspruchsberechtigten mit steigender relativer Anspruchshöhe zurückgeht. Auch hat sich bestätigt, dass unter Alleinerziehenden gemäß der Annahme eines für diese Gruppe geringen Stigmaeffekts von HLU-Bezug der Anteil der verdeckt armen Haushalte an den Anspruchsberechtigten vergleichsweise gering ist. Andererseits sind die *Ergebnisse* in mehrfacher Hinsicht *widersprüchlich* und zum Teil in sich nicht konsistent. Insgesamt ergibt sich der Eindruck, dass verdeckte Armut für alle sozio-ökonomischen Gruppen in erheblichem Ausmaß feststellbar ist und dass sich aus den vorliegenden Daten nur wenige Gruppen mit besonderer Betroffenheit von verdeckter Armut herauskristallisieren lassen. Die für das Inanspruchnahmeverhalten maßgeblichen Bedingungskonstellationen sind offensichtlich zu komplex, als dass sich eindeutige Strukturen herausbilden könnten.

Vor diesem Hintergrund ist die Heranziehung der vertiefenden, subjektiv ausgerichteten Fragen im NIEP umso wesentlicher, da auf diesem Wege die Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU unmittelbarer untersucht werden können. Die Ergebnisse entsprechen aber wiederum nur teilweise theoretischen Erwartungen über verhaltensleitende Aspekte. Denn HLU-Bezieher unterscheiden sich in ihren Empfindungen nicht grundsätzlich von Personen in verdeckter Armut. Beispielsweise sind unter der Bevölkerung in verdeckter Armut negative Eindrücke über staatliche Stellen bzw. negative Erfahrungen auf Ämtern zwar besonders häufig. Da aber auch unter HLU-Beziehern negative Erfahrungen nicht selten sind – welche offenbar aber nicht zu Resignation führen –, sind die Unterschiede zu verdeckt armen Personen zum großen Teil eher gradueller Art. Aus anderen Antworthäufigkeiten wird sichtbar, dass etliche negative Empfindungen unter HLU-Beziehern mindestens ebenso weit verbreitet sind wie unter Personen in verdeckter Armut, Erstere dies aber als Belastung hinnehmen. Das Gefühl einer fehlenden sozialen Akzeptanz kommt allerdings in der Gruppe in verdeckter Armut wesentlich häufiger vor.

Anders als bei der Gegenüberstellung von subjektiven Äußerungen der beiden Armutsgruppen – der HLU-Empfänger und der verdeckt Armen – hat die Analyse von nur bei den

Berechtigten ohne HLU-Bezug erhobenen potenziellen Gründen der Nicht-Inanspruchnahme zu recht eindeutigen Erkenntnissen geführt.

- Personen in verdeckter Armut sind häufig über wesentliche sozialhilferechtliche Regelungen falsch informiert. So meinen jeweils ungefähr zwei Fünftel der Betroffenen, dass Erwerbstätige bzw. Arbeitslose mit Transfers vom Arbeitsamt grundsätzlich keinen Anspruch auf ergänzende HLU haben, und mehr als die Hälfte der verdeckt Armen gehen von einer späteren Rückzahlungspflicht aus. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass der Kenntnisstand sich durch eigene Informationsaktivitäten nicht eindeutig verbessert, teilweise ist das Gegenteil der Fall. Dies gilt insbesondere für Ostdeutschland, wo sich ein größerer Teil der Betroffenen informiert hat als in Westdeutschland.
- Im Vergleich zu den kognitiven „constraints“ scheint die Bedeutung von Empfindungen und Wahrnehmungen für die Nicht-Inanspruchnahme von HLU geringer zu sein. Die Bevölkerung in verdeckter Armut hat zwar zum großen Teil Stigmatisierungsängste. Damit kann aber das Phänomen der Nicht-Inanspruchnahme nur für ungefähr ein Viertel der Fälle erklärt werden. Denn Unannehmlichkeiten bei einer HLU-Beantragung bzw. infolge des Transferbezugs würden von dem großen Teil der Befragten in verdeckter Armut, der Sozialhilfe als einen Rechtsanspruch ansieht, im Bedarfsfall offenbar hingenommen werden.
- Die direkte Frage an die Anspruchsberechtigten ohne HLU-Bezug, aus welchen Gründen sie keinen Hilfeantrag stellen, scheint zu etwas anderen Ergebnissen als die Einstellungsfragen zu führen. Denn hier zeigt sich ein gleichgewichtiges Nebeneinander von „objektiven“ Gründen mit Bezug zum Informationsstand der Befragten und „subjektiven“ Motiven einer Nicht-Beantragung. Bei der Interpretation dieses Resultats ist allerdings zu berücksichtigen, dass Mehrfachnennungen der vorgelegten Gründe ausdrücklich zulässig waren und offensichtlich auch bei den meisten Befragten erfolgten. Wegen der unbekannten individuellen Gewichtung der Nennungen ist unklar, was letztendlich ausschlaggebend für das eigene Verhalten ist. Beispielsweise wurde die Vorgabe „Ich möchte nicht von der Sozialhilfe abhängig sein“ von mehr als der Hälfte der Personen in verdeckter Armut und damit am häufigsten genannt. Ob diese allgemein gehaltene Position auch ohne Vorgabe von den Befragten artikuliert worden wäre und ob sie ohne weitere Beweggründe oder Informationslücken ein ausschlaggebendes Motiv für die Nicht-Inanspruchnahme ist, ist allerdings ungewiss.

Aus der Zusammenfügung der zahlreichen Facetten, die sich aus der Analyse von Einstellungs- und Wissensfragen ergeben haben, bildet sich der Gesamteindruck, dass die Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU zum größeren Teil auf unzureichende Kenntnisse bzw. falsche Vorstellungen über das Sozialhilferecht zurückzuführen ist. Diese Defizite gehen zwar häufig mit Stigmatisierungsängsten u. ä. einher; negative Empfindungen werden aber auch von HLU-Empfängern häufig genannt. Für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung in verdeckter Armut sind aber dennoch subjektive Einstellungen und Wahrnehmungen von Stigma die ausschlaggebenden Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme. In diesen Fällen ist offenbar die Bereitschaft, Unannehmlichkeiten auf dem Sozialamt und im Kontakt mit dem sozialen Umfeld hinzunehmen, bzw. die „Erduldfähigkeit“ geringer als bei HLU-Empfängern. Schließlich ist ein Teil der Nicht-Inanspruchnahme auf eine Geringschätzung des erwarteten Nutzens gegenüber den (auch immateriellen) Kosten einer Inanspruchnahme, also auf ein „klassisches“ ökonomisches Kalkül, zurückzuführen; bei einer Teilgruppe dürfte das Bewusstsein einer Notlage sogar völlig fehlen.

5) Einige Empfehlungen zur Bekämpfung verdeckter Armut

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass verdeckte Armut in Deutschland ein erhebliches Ausmaß erreicht – auf drei HLU-Empfänger kommen mindestens zwei weitere Berechtigte – und sich keineswegs nur auf einige soziale Gruppen beschränkt. Die aus dem NIEP erkennbaren Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme sind zwar vielfältig, aber dennoch zwei wesentlichen Bereichen zuzuordnen, denen politisch entgegengewirkt werden kann.

- Die weitgehende Unkenntnis sozialhilferechtlicher Regelungen legt es nahe, Informationsoffensiven auf mehreren Wegen zu starten. So wäre die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern – beispielsweise durch Broschüren, die auf dem Arbeitsamt, beim Wohnungsamt, generell bei der Gemeindeverwaltung sowie auf Elternabenden in Schulen und Kindergärten ausliegen, oder durch spezielle Info-Stände bei geeigneten Anlässen und Gelegenheiten. Zudem müsste die Beratung auf dem Sozialamt deutlich verbessert werden, da nach unseren Daten hier große Defizite zu registrieren sind. Dem steht das allgemeine Bestreben zu Einsparungen im öffentlichen Dienst zwar scheinbar diametral entgegen, da eine qualifizierte Beratung personalintensiv ist. Allerdings kann mit einer differenzierenden Personalpolitik, die nicht nach dem „Rasenmäherprinzip“ arbeitet, das Ziel einer angemessenen Information der Bürger über ihre Ansprüche auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum dennoch angestrebt werden.

- Das verbreitete Stigma, dem Sozialhilfeempfänger ausgesetzt sind, sollte durch verallgemeinernde politische Äußerungen über angeblich verbreiteten „Missbrauch“ des Wohlfahrtsstaates nicht noch verstärkt werden. Unsere Ergebnisse stehen derartigen Behauptungen entgegen. Unterschwellig diskriminierenden Thesen in der Öffentlichkeit ist entgegenzutreten, und mit differenzierenden sozialpolitischen Stellungnahmen ist ein Bewusstsein darüber zu befördern, dass Sozialhilfebedürftigkeit infolge von Wechselfällen des Lebens jeden treffen kann und staatliche Unterstützung kein Almosen ist, sondern einem allgemeinen Bürgerrecht entspricht.
- Weitergehende Möglichkeiten, die auf Unwissenheit und/oder Stigmatisierungsängsten beruhende Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU zu verringern, liegen in der Integration von Grundsicherungselementen in vorgelagerte Sicherungssysteme. Hier wurde mit dem Gesetz zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit, das seit Anfang 2003 in Kraft ist, ein erster Schritt getan, dessen Erfolg abzuwarten bleibt. Auch das Vorhaben der derzeitigen Regierung, mit dem „Arbeitslosengeld II“ Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammenzulegen, kann einen Teil der verdeckten Armut abbauen – freilich um den Preis, dass sich die finanzielle Lage anderer Arbeitslosenhilfebezieher mit derzeit höheren Ansprüchen verschlechtert. Schließlich ist auch die gegenwärtig diskutierte Grundsicherung für Kinder in Form eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags¹⁷⁴ geeignet, einen Teil von verdeckter Armut zu verhindern.

Die auf dem Wege der Simulation ermittelte verdeckte Armut wird freilich nicht vollständig zu beseitigen sein, da einige Betroffene angesichts geringer Ansprüche den Aufwand einer Beantragung scheuen. Hier liegt auch nicht das vorrangige Ziel der Armutsbekämpfung, sondern vielmehr in der Erhöhung der Inanspruchnahme der HLU bei wesentlicher Unterschreitung des gesetzlich definierten Existenzminimums.

¹⁷⁴ Vgl. Becker/Hauser (2003), S. 279-287; sowie Hauser (2003).

Ausgewählte Literatur

- Anderson, Patricia M., Bruce D. Meyer (1997): Unemployment Insurance Takeup Rates and the After-Tax Value of Benefits. In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXII, Issue 3, S. 913-937.
- Becker, Irene, Joachim R. Frick, Markus M. Grabka, Richard Hauser, Peter Krause, Gert G. Wagner (2002): A Comparison of the Main Household Income Surveys for Germany: EVS and SOEP. In: Hauser, Richard, Irene Becker (Hrsg.), *Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View*, Berlin, Heidelberg u. a., S. 55-90.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2003): *Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben*. Berlin.
- Berntsen, Roland, Thomas Renner, Peter Semrau, Hans-Jürgen Stubig (2001): Das Niedrigeinkommenspanel als Datenquelle für Analysen zur verdeckten Armut. In: Becker, Irene, Notburga Ott, Gabriele Rolf (Hrsg.), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag*, Frankfurt a. M./New York, S. 324-353.
- Bird, Edward J., Hilke Kayser, Joachim R. Frick, Gert G. Wagner (1999): The Immigrant Welfare Effect: Take-Up or Eligibility? Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Discussion Paper No. 66, Berlin.
- Blundell, Richard, Vanessa Fry, Ian Walker (1988): Modelling the Take-up of Means-Tested Benefits: The Case of Housing Benefits in the United Kingdom. In: *The Economic Journal*, Vol. 98, Issue 390, Supplement: Conference Papers, S. 58-74.
- Burmester, Monika (2000): Sozialhilfebezug in Ost und West – Eine vergleichende Analyse auf Basis der 25%-Stichprobe. In: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 5/2000, S. 384-395.
- Burmester, Monika (2003): *Disparitäten im Sozialhilfebezug – Auswertung der Sozialhilfestatistik unter Berücksichtigung des Haushaltskontextes und regionaler Aspekte*. Dissertation, Frankfurt a. M..
- Engels, Dietrich, Christine Sellin (2000): *Vorstudie zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*. ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln.
- Esser, Hartmut (1990): „Habits“, „Frames“ und „Rational Choice“. Die Reichweite von Theorien zur rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung des Befragtenverhaltens). In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 19, Heft 4, S. 231-247.
- Esser, Hartmut (1991): Die Rationalität des Alltagshandelns. Eine Rekonstruktion der Handlungstheorie von Alfred Schütz. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 20, Heft 6, S. 430-445.
- Hartmann, Helmut (1981): *Sozialhilfebedürftigkeit und Dunkelziffer der Armut*. Studie des ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln). Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend Familie und Gesundheit, Band 98, Stuttgart u. a.
- Hauser, Richard (2000): *Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz*. Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit von Rheinland Pfalz, unter Mitarbeit von Monika Burmester, Holger Stein und Wolfgang Strengmann-Kuhn, Frankfurt a. M.
- Hauser, Richard (2003): Familienlastenausgleich als Instrument der Armutsbekämpfung. Zum Modell eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags. In: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Heft 5, S. 178-185.

- Hauser, Richard, Irene Becker (2001): Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Schriftenreihe „Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Hauser, Richard, Werner Hübinger (1993a): Arme unter uns. Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung. Hrsg. v. Deutschen Caritasverband. Freiburg im Breisgau.
- Hauser, Richard, Werner Hübinger (1993b): Arme unter uns. Teil 2: Dokumentation der Erhebungsmethoden und der Instrumente der Caritas-Armutsuntersuchung. Hrsg. v. Deutschen Caritasverband. Freiburg im Breisgau.
- Hauser, Richard, Peter Semrau (1990): Zur Entwicklung von Einkommensarmut von 1963 bis 1986. In: Sozialer Fortschritt, Heft 2/1990, S. 27-36.
- Hübinger, Werner, Udo Neumann (1997): Menschen im Schatten. Erfahrungen von Caritas und Diakonie in den neuen Bundesländern. Freiburg/Stuttgart.
- Infratest Sozialforschung (2002a): Niedrigeinkommens-Panel (NIEP). Methodenbericht Wellen 1 bis 5, bearbeitet von Klaus Kortmann, Peter Sopp und Miriam Thum. München.
- Infratest Sozialforschung (2002b): Das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) – Methodenbericht zur Gesamtuntersuchung. Forschungsbericht des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Bonn (CD-ROM).
- Kayser, Hilke, Joachim Frick (2000): Take It or Leave It: (Non-) Take-Up Behaviour of Social Assistance in Germany. DIW Discussion Paper No. 210, Berlin.
- Kerr, S. (1983): Making ends meet: an investigation into the non-claiming of Supplementary Pensions. London.
- Klanberg, Frank, Klaus Kortmann (1978): Sozialhilfebedürftigkeit und latente Armut. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 1/1978, S. 17-28.
- Krause, Peter, Joachim Frick, Jan Goebel, Markus Grabka, Birgit Otto, Gert G. Wagner (2001): Einkommensverteilung und Einkommensmobilität. Beitrag zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Schriftenreihe „Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Münnich, Margot, Monika Illgen (2001): Zur materiellen Ausstattung der Haushalte von Niedrigeinkommensbeziehern. Forschungsprojekt im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Schriftenreihe „Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Neumann, Udo (1999a): Struktur und Dynamik von Armut. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Freiburg.
- Neumann, Udo (1999b): Verdeckte Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Begriff und empirische Ergebnisse für die Jahre 1983 bis 1995. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B18/99.
- Neumann, Udo, Markus Hertz (1998): Verdeckte Armut in Deutschland. Studie des ISL (Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung, Frankfurt a. M.) im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Frankfurt a. M.

- Oorschot, Wim J. H. van (1994): Take It Or Leave It. A Study Of Non-take-up Of Social Security Benefits. Tilburg University Press.
- Oorschot, Wim J. H. van (1998): Failing Selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. In: Andreß, Hans-Jürgen (Hrsg.), Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective, Aldershot, S. 101-132.
- Rendtel, Ulrich, Gert Wagner, Joachim Frick (1995): Eine Strategie zur Kontrolle von Längsschnittgewichtungen in Panelerhebungen – Das Beispiel des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) – In: Allgemeines Statistisches Archiv, Jg. 79, Heft 3, S. 252-277.
- Riphahn, Regina T. (2001): Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-Up of Social Assistance Benefits. In: Review of Income and Wealth, Series 47, Number 3, S. 379-398.
- Schellhorn, Walter, Hans Jirasek, Paul Seipp (1997): Das Bundessozialhilfegesetz. Ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft. Neuwied, Kriftel, Berlin.
- Schoch, Dietrich (2002): Einzelanspruch und Bedarfsgemeinschaft. Zur Bedeutung auch der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für die Praxis. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 1/2002, S. 8-16.
- Schwarze, Johannes (1995): Simulating German Income and Social Security Tax Payments Using the GSOEP. Cross-National Studies on Aging. Syracuse University Program Project Paper No. 19, Syracuse University, New York.
- Semrau, Peter (1990): Entwicklung der Einkommensarmut. In: Döring, Diether, Walter Hanesch, Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt a. M., S. 111-128.
- Statistisches Bundesamt (1995): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1993, Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (2000a): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1998, Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (2000b): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 4, Wohngeld 1998, Stuttgart.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003): Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt/New York.
- Transfer-Enquete-Kommission (Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte) (1981): Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht, veröffentlicht durch die Bundesregierung. Stuttgart.
- Wagner, Gert (1991): Die Erhebung von Einkommensdaten im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). In: Rendtel, Ulrich, Gert Wagner (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984, Frankfurt a. M.